

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول-الحدث

ضرورات وآليات إقرار قانون طوارئ صحي

رسالة مُعدّة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمّقة

في القانون العام

إعداد: رزان عاصي

لجنة المناقشة

الأستاذ المشرف رئيساً

الدكتور نعمت مكي

إلى من تملكُ سرِّي في عينيها

إلى من أمشي على خُطاها دائماً

أنا اليوم أكمل ذاتي

تلك اليد التي أُقبلُها لعني أحصل على بركةٍ منها هي التي لم تجعل لحظات انكساري سوى
شموخاً

أنا ما أنا عليه اليوم لأتُك أنت أُمي

مهما كُتب من عبارات لن أفيك تعبك

إلى من أهدى لها ثقافتي وعلمي

فليكن قلبك مَخبئاً لي

تُرفع القبعةُ لكِ

إليكِ التقدير

ومنكِ المسامحة

في الإشراف على رسالتكم، اجعلوا اختياركم قائم على من يبعث الثقة في ذاتكم الأكاديمية

شكراً لمن وقفت أمامنا منذ بداية السنة الدراسية سلاحاً في العلم والثقافة

شكراً لك د. نعمت مكي

وشكراً لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ولكلّ القيمين على الجامعة اللبنانية.

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا البحث وهي تعبر عن آراء صاحبها فقط.

المقدمة:

مسار الحياة في دول العالم، قد يَعدُّل عن طريق السلام والأمن والاستقرار، فقد تتدلع الحروب أو قد تقع الكوارث الطبيعية كما قد تنتشر الأوبئة، ممّا قد يُؤلِّد أزمات عنيفة، فتتعرَّض الدول لخللٍ في استقرارها وأمنها. تبعاً لذلك لا تعود التشريعات العادية قادرة على مواجهة الظروف الاستثنائية، فيتم اللجوء إلى تدابير استثنائية من أجل الحفاظ على التوازن في ظلّ النظام العام.^١

عرّف الفقيه الفرنسي Vedel الظروف الاستثنائية بأنّها: "وضع غير عادي وخطير يستوجب ضرورة التحرك بسرعة من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وذلك لعدم التمكن من تطبيق قواعد القانون العادية." كما رأى waline et rivero أنّ: "الظروف الاستثنائية هي عبارة عن حالات مادية ذات أثرٍ مُزدوج فهي تؤدّي من جهة إلى توقيف سلطة القواعد العادية تجاه الإدارة كما أنّها تؤدّي من جهةٍ أخرى إلى تطبيق مشروعية خاصة يُحدّد القاضي مُتطلباتها على تلك الأعمال."

أمّا Delaubadère فقد وجد أنّ: "الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية نشأت عن مجلس الدولة الفرنسي، تقوم على أنّ بعض القرارات الإدارية التي تُعتبر غير مشروعّة في ظلّ الظروف العادية يمكن اعتبارها مشروعّة في بعض الظروف الاستثنائية إذا تبين أنّها ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار سير المرافق العامة، حيث يتّسع نطاق المشروعية العادية ليتكوّن ما يُسمى بالمشروعية الاستثنائية التي تتمتع السلطة بمقتضاها باختصاص واسع لم يورده القانون."^٢

أشار الدستور الجزائري في المادة ٩٣ إلى الحالة الاستثنائية، حيث أنّه يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تُرابها.^٣

^١ - (محمد دخيل)، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية،

بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤٥

^٢ - رضية بركيل، مبدأ المشروعية في ظلّ الظروف الاستثنائية للدولة، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

تخصص: القانون، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ١٩.

^٣ - (عصام إسماعيل)، دساتير الدول العربية، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٣٩

كما قد أشار الدستور الأردني في المادة ١٢٤ سنة ١٩٥٢ إلى مفهوم قانون الدفاع الذي يشمل حدث يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ^٤.

وقد أشار دستور دولة السودان في المادة ٢١٠ إلى أنه لرئيس الجمهورية أن يُعلن حالة الطوارئ في البلاد نتيجة انتشار وباء، حالة حرب، حالة حصار...المادة ٢١١ حدّدت صلاحيات رئيس الجمهورية في ظلّ حالة الطوارئ، المادة ٢١٢ حدّدت فترة اعلان حالة الطوارئ. في الدستور اليمني الصادر نتيجة الوحدة بين الشمال والجنوب نصّت المادة ١٢١ على أنه يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ... لسبب قيام حرب أو فتنة داخلية أو كوارث طبيعية ...^٥

بالعودة إلى الاتفاقيات والمواثيق الدولية أشار العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية في المادة ٤ إلى الحالات الاستثنائية التي تُهدّد حياة الأمة والتي تُعطي للدول الحق في اتخاذ إجراءات وقائية تبعاً لما يتطلبه الوضع الاستثنائي... فالظرف الاستثنائي يفرض نظام استثنائي مُحدّد في الزمان والمكان لمواجهة الظروف الطارئة التي تُهدّد البلاد أو جزءاً منها وذلك بتدابير مُستعجلة وطرق غير عادية وفقاً لشروط مُحدّدة وحتّى زوال التهديد، فتدخّل ضمن نطاق ما يسمّى بإعلان حالة الطوارئ.

في السنوات الأخيرة تم استخدام مصطلح حالة الطوارئ بطريقتين مُختلفتين، المعنى الكلاسيكي وهي فترة تُشكل انتهاكاً لقواعد القانون العادية، فيتم تعليقها ريثما يتم مُواجهة الخطر المحدّق. تقوم السلطة التنفيذية بإدارة شؤون الأزمة، حيث يتم تقييد بعض الحقوق والحريات لفترة زمنية معينة. المعنى الثاني، والذي استندت إليه معظم الدول في ظلّ انتشار جائحة كورونا، ألا وهو تعديل الأنظمة القانونية المطبّقة من أجل مُواجهة الظروف الاستثنائية، أو سنّ القوانين من أجل الحفاظ على السلامة العامة والاستقرار الأمني والاقتصادي والاجتماعي والسياسي. وجوب مواجهة انتشار جائحة كورونا على المستوى القانوني أولاً وذلك للحفاظ على التوازن بين مختلف المستويات...

^٤ - (عصام إسماعيل)، دساتير الدول العربية، مرجع سابق، ص ٤١

^٥ - المرجع ذاته، ص ٦١٩

وبالتالي حتى لا تُصبح حالة الطوارئ نموذجاً عادياً للحكومة تبعاً لما أشار إليه جورجو أغامبين،
وكي لا تدخل ضمن إطار حالة استثنائية دائمة كما أشار إليه بيير هانسر^٦.

إذاً فيما يتعلق بالتشريع لحالة الطوارئ تضمنت أغلب الدساتير العربية نصوصاً خاصة في تحديد
ماهية حالة الطوارئ، سواء لجهة شروط إعلانها أو تطبيقها... الخ. أمّا لبنان لم يلحظ الدستور
أي نصّ يتعلق بالظروف الاستثنائية أو إعلانها أو آثارها، ولكن أشار المشرع اللبناني إلى ماهية
إعلان حالة الطوارئ، شروط ومبررات إعلانها على الأراضي اللبنانية في المرسوم الاشتراعي رقم
٥٢ / ١٩٦٧. تُعلن حالة الطوارئ العسكرية على إقليم الدولة اللبنانية نتيجة تعرّض البلاد لخطرٍ
جسيم وحال، على سبيل المثال حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال إرهابية تُعيق التوازن
والاستقرار على صعيد النظام العام^٧.

وفي تحديد مفهوم الانتظام العام ألا وهو انتظام العلاقات داخل المجتمع بما يوفّر الأمان والاستقرار،
لا يقتصر على الأمن بمفهومه التقليدي ولكن الأمن ببعده الاجتماعي والاقتصادي الذي يُعتبر
ركيزة الإستقرار. كما أنّ النظام العام لا يتأثر فقط بالحروب والأحداث الأمنية التي ينجم عنها
اضطراب في الأمن أو بما ينتج عن الكوارث الطبيعية، إنما يتأثر أيضاً بالأوضاع المالية
والاقتصادية والنقدية التي تنعكس سلباً على الأمن الاقتصادي والاجتماعي^٨.

فيأتي إذاً إعلان حالة الطوارئ نتيجة الاضطرابات التي تهدد النظام العام أي الأمنية والصحية
الاقتصادية والمالية والنقدية، كما قد يتم الإعلان عن حالة الطوارئ نتيجة لأحداث تتّصف بطابع
الكارثة (الكوارث الطبيعية والصحية والوبائية). ولكن اليوم وما بين إعلان حالة الطوارئ الصحية
والتعبئة العامة والإقفال الجزئي والتام وصل لبنان كما العديد من أقطار العالم إلى واقع أليم.

⁶ -François saint bonnet, l'Etat d'exception et la qualification juridique, cahiers de la
recherche sur les droits fondamentaux, 6, 2008, pp. 29-38

^٧ -صلاح رعد، ماهي الظروف الاستثنائية التي تمهد إعلان حالة الطوارئ، www.mahkama.net، ٢٠٢١/٣/١

^٨ -أنطونيوس أبو كسم، لإقرار قانون طوارئ "صحية" عصري، www.lebanonfiles.com، ٢٠٢١/٢/١٢

فدراستنا الحالية، قد تكون الخطوة الأولى في سبيل اقرار قانون طوارئ صحي والذي يعتبر بوابة العبور لاستقرار الدولة وسير مرافقها العامة. إذاً ألا تستحق أزمة صحية كهذه تدخل السلطة التشريعية واقرار قانون طوارئ صحي؟ ما هي القيود التي حالت دون اقراره؟ وما هي آليات اقراره؟ أهمية هذا الموضوع تكمن لجهة معالجته لوضع قانوني جديد، ضرورات وآليات إقرار قانون طوارئ صحي، وذلك بالاستناد إلى الأنظمة القانونية والتدابير والإجراءات والآليات التي تمّ اعتمادها في معظم دول العالم، وهذا ما دفعنا إلى اختيار بعض الدول دون ترتيب مُسبق نظراً للآليات والإجراءات التي استندت إليها أمام انتشار وباء كورونا، ممّا يسمح بالوصول إلى أساليب مُبتكرة، لعلّها بذلك تُتيح بإجراء تعديلات جذرية لنظام قانوني أنصف بالهجين. العالم اليوم يشهد اضطرابات على مختلف المستويات نتيجة تأزم الوضع الصحي في ظلّ انتشار وباء كورونا، فلا بدّ من دراسة هذا الموضوع وذلك لإيجاد التصوّر القانوني الملائم لواقع النظام الصحي في ظلّ انتشار وباء كورونا. هذه الدراسة قد تكون محاولة لسدّ القصور التشريعي لجهة ماهية إقرار قانون طوارئ صحي.

الواقع الحالي في لبنان، كان أحد الأسباب الرئيسية لاختيار هذه الدراسة، بالإضافة إلى قلة المراجع والكتب التي تناولت هذا الموضوع، فكانت نوعاً من تحدّي ذاتي، من أجل استنباط أحد الحلول الجذرية لنظامنا الحالي، لعلّها خطوة أساسية لمشروع قانون طوارئ صحي لاحق. ولكن ليس لي بتخطّي الصعوبات الدقيقة التي تواجه أثناء عملية البحث، وذلك لدقّة الموضوع وصعوبة الوصول إلى المعلومات الأساسية ووضع ركيزة قانونية أساسية لهذه الدراسة.

قوانين الطوارئ هي قوانين لمعالجة الظروف الاستثنائية، وبالتالي انطلاقاً من تحديد حالة الطوارئ التي تثير عدة إشكالات تتعلّق بمفهومها ومدى شرعية إعلانها وتمديدتها، في تنظيم حالة الطوارئ، وتعدّد الأساليب المعتمدة. تعبّر هذه الدراسة من زاوية العمل بمفهوم حالة الطوارئ في الدول الغربية ودول العالم العربي، للوصول إلى ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي لبناني والتصدي للواقع الأليم.

ومن جهة آليات اقرار قانون طوارئ صحي، تمّت دراسة بعض الأنظمة الغربية لجهة القواعد القانونية المُعتمدة، لعلّها تُصبح سفينة النجاة لنظامنا الحالي. إذاً ما بين ضرورات وآليات اقرار قانون طوارئ صحي، تمّت دراسة هذا الموضوع، عبر الإشارة والتعليق إلى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع، دراسة مقارنة لحالات متعدّدة مع مصادر أولية ومقالات أكاديمية وإخبارية باعتبارها المصادر الرئيسية للمعلومات. ومن هنا يُمكن طرح العناوين الأساسية التي تمّ اعتمادها في دراستنا:

ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي (القسم الأول)

انتشار وباء كورونا أدخل دول العالم في أزمة صحّيّة، انعكست آثارها على مختلف المستويات. فكان لا بدّ من مواجهة تأزم الوضع الصحي بالاستناد إلى تنظيم قانوني سليم. تعدّدت أساليب تنظيم حالة الطوارئ، ومعها اختلفت الآثار الناتجة عن اعتماد هذه الأساليب، وبعضها قضى بضرورة إقرار قانون طوارئ صحي.

آليات إقرار قانون طوارئ صحي (القسم الثاني)

تمّت مواجهة وباء كورونا عبر وسيلتين، من جهة قامت بعض الدول بتعزيز دور السلطة التنفيذية ومنحها صلاحيات استثنائية، ومن جهة أخرى سعت معظم الدول إلى تعزيز دور السلطة التشريعية والرقابة القضائية، وبالتالي تشريع قوانين طوارئ صحية للحدّ من الآثار السلبية التي نتجت عن انتشار الوباء، على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

القسم الأول: ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي

قد تَمَّ الدول ببعض الأزمات نتيجة ظروف طارئة تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، ممَّا يُعرِّض النظام العام والمرافق العامة للخطر. لا توجد دولة لم تتعرَّض اليوم لأحداث طارئة كالحروب والاضطرابات والفتن المسلحة والزلازل والأوبئة والكوارث^٩. هذه الظروف الطارئة والتي اصطلح على تسميتها، نظرية الظروف الاستثنائية أو الحالات الاستثنائية، هي ظروف تشدُّ عن إطار المألوف، فتهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام العام في الدولة، فينشأ عنها شرعية استثنائية تُعطي للمشرِّع الحق في الخروج عن أحكام الدستور من أجل الحفاظ على استقرار الدولة واستمراريتها^{١٠}.

ففي ظلّ انتشار وباء كورونا، ذهبت السلطات العامة في معظم دول العالم إلى مواجهة تأزم الوضع الصحي من الناحية التشريعية وذلك نتيجةً للأثار السلبية التي أوجدها وباء كورونا على مختلف المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأمنية والصحية. تبعاً لذلك أوجدت بعض الدول نظام طوارئ صحي للحفاظ على أمن واستقرار إقليمها والبعض الآخر أدخل تعديلات دقيقة على القوانين المُعتمدة والمطبَّقة أمام تأزم الوضع الصحي.

إذاً لأسباب صحية واقتصادية واجتماعية وأمنية كان التشريع الخطوة السياسية الأولى لمواجهة انتشار وباء كورونا.

في تحديد الطرف الاستثنائي، ماهية حالة الطوارئ، الشروط الموضوعية التي يقتضي الالتزام بها، العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والاقتصادية، الأساليب المعتمدة في تنظيم حالة الطوارئ، في التنظيم المعتمد في بعض الدول العربية، المعايير التي يقتضي الالتزام بها في إقرار قانون

^٩ - مولودي جلول، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق اختصاص القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٩-٢٠١٠، ص ٢

^{١٠} - (محمد المجذوب)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهمّ النظم السياسية المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٨٠٧

طوارئ صحي، ثغرات النظام الطوارئ الصحي المُعتمد في لبنان، أسباب اعتماد قانون طوارئ صحي في بعض الدول الغربية، ستكون إحدى الركائز الأساسية في إقرار قانون طوارئ صحي. إذاً كيف واجهت تشريعات دول العالم اليوم الأزمة الصحية؟ ما بين إعلان حالة الطوارئ الصحية والمعايير التي يقتضي الالتزام بها هل نجحت الأنظمة السياسية من الحدّ من انتشار الوباء وتضاعف أثاره على مختلف المستويات؟ ماهي أسباب إقرار قانون طوارئ صحي اليوم؟ أين لبنان من الواقع التشريعي في مواجهة تأزم الوضع الصحي؟

تباعاً سنشير إلى الركائز الأساسية التي استندت إليها بعض الدول في مواجهة وباء كورونا وبالتالي الإشارة إلى الأسباب التي تستوجب إقرار قانون طوارئ صحي وتحديداً ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي في لبنان وثغرات النظام الصحي المُطبّق من أجل الوصول إلى نظام صحي متوازن.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لحالة الطوارئ

لقد اختلف الفقهاء ورجال القانون بخصوص تعريف حالة الطوارئ. بالنسبة لماهية حالة الطوارئ، بإمكاننا التحديد وفقاً لما جرى التعارف عليه، "بأنها تلك الأحداث، أو الظروف أو الوقائع التي تحلّ بالبلاد، أو تُحدّق بها، ويتعدّر مُواجهتها بالقواعد القانونية العادية"^{١١}.

أما من الناحية القانونية، "النظام القانوني الذي يشتمل على قواعد تضعها السلطة التشريعية لمواجهة ما قد يطرأ من حوادث، وهي تختلف عن تلك التي يتم وضعها لمواجهة الحوادث العادية"^{١٢}، فالنظام القانوني المطبّق ليس النظام القانوني للظروف العادية ولكن النظام القانوني للظروف الاستثنائية تحت إطار تسمية قانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية.^{١٣} إذاً هناك ناحيتين يتم الاستناد إليهما في تحديد ماهية حالة الطوارئ، ولكن على الرغم من ذلك لم يتم الاتفاق على تعريف موحد لحالة الطوارئ.

وهذا ما سنشير إليه تباعاً، عبر الإشارة إلى بعض المفاهيم التي التزمت فيها دول العالم للإرتقاء إلى المعايير التي يقتضي أن تمتثل لها حالة الطوارئ، وتحديداً حالة الطوارئ الصحية التي لم تكن موضع خلاف بين الأنظمة القانونية وصولاً إلى أساليب تنظيم حالة الطوارئ. وذلك تمهيداً لما سيقوم عليه موضوع دراستنا، حيث في امتثال لبنان لأحد أساليب تنظيم حالة الطوارئ ستكون الخطوة الأولى من أجل دراسة الركائز القانونية لنظام الطوارئ الصحي في لبنان.

ماهي المعايير التي يقتضي الالتزام بها في الإعلان عن حالة الطوارئ؟ ماهي أساليب تنظيم حالة الطوارئ؟

^{١١} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٨

^{١٢} -المرجع ذاته، ص 9

^{١٣} -منى رياض محمد الموصلي، حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ، رسالة ماجستير في القانون العام جامعة الشرق الأوسط، الأردن، حزيران ٢٠٢١، ص ١٠.

المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ

لم يتفق الفقهاء ورجال القانون على تعريف موحد لحالة الطوارئ، إلا لجهة الغاية من إقرار هذه الحالة في ظل ظروف استثنائية يصعب مواجهتها بالطرق العادية. وقد يرجع التباين في التعريفات إلى التمايز في الفكر القانوني، والواقع الاجتماعي والسياسي والوسط البيئي الخ^{١٤}...

تباعاً سنشير إلى عدد من التعريفات الفقهية والقضائية، التعريف البريطاني، الأميركي، الفرنسي، المصري، العراقي، الجزائري، سنحدّد الشروط الموضوعية التي يقتضي الإلتزام بها استناداً إلى مبادئ سيركوزا بشكل أساسي، أنواع حالة الطوارئ وذلك لغاية تحديد ماهية حالة الطوارئ الصحية موضوع دراستنا.

المطلب الأول: تعريف حالة الطوارئ

تُفرض حالة الطوارئ في ظلّ الظروف الاستثنائية، ممّا يستوجب اتخاذ تدابير وإجراءات وقائية، قد تحدّ من الحقوق والحريات الأساسية للأفراد^{١٥}. حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تُعلن بسبب وجود خطر يُهدّد أمن الوطن وسلامته واستقراره وتسعى إلى الحفاظ على استقرار الوضع الأمني والاقتصادي والاجتماعي والسياسي داخل البلاد وبالتالي الحفاظ على توازن النظام العام، ويكون ذلك عبر تقييد بعض الحريات العامة للأفراد ومنح صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية^{١٦}. كما عرّف البعض الآخر حالة الطوارئ بأنّها: "تلك الحالة التي تُحوّل السلطة التنفيذية سلطات واسعة، لا تتمتع بها في الظروف العادية، وذلك لمواجهة ظروف استثنائية تتمثل بوجود خطر جسيم يُهدّد

^{١٤} -مواودي جلول، مرجع سابق، ص ٨

^{١٥} -أحمد سحنين، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام-كلية الحقوق، جامعة الجزائر

^{١٦} -عبد الرحمن لحرش، حالة الطوارئ في الجزائر-هل زالت مبررات استمرارها، مجلة الحقوق الكويتية، العدد ٣١، جامعة الكويت، ١/١٠/٢٠٠٥، ص ٣٥١-٣٧١

النظام العام وسير الحياة العامة وألا يكون في وسع السلطات العامة مواجهة هذا الظرف الشاذ بتطبيق القوانين العادية مما تضطّر منه اللجوء إلى إجراءات استثنائية"^{١٧}. ومنهم من أشار إلى أنها " نظام قانوني استثنائي تُعطى بموجبه السلطات المدنية عند حدوث الأخطار امتيازات استثنائية تسمح لها بتقييد ممارسة بعض الحريات العامة"^{١٨}.

في تحديد مفهوم حالة الطوارئ تبعاً للتنظيم القانوني في عدد من الدول، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في اليابان، تمّ تحديد حالة الطوارئ على الشكل التالي:

"الكارثة تعني عاصفة أو أمطار غزيرة أو ثلوج غزيرة أو فيضان أو زلزال أو تسونامي أو أي حدث غير عادي آخر أو حريق أو انفجار أو أي ضرر آخر..."^{١٩}

وفقاً للمادة ١ المعدلة بالقانون الفرنسي رقم ٥٢٥-٢٠١١ بتاريخ ١٧ مايو ٢٠١١، المادة ١٧٦ الفقرة الخامسة: " يمكن اعلان حالة الطوارئ في كلّ أو جزء من المحافظة أو المقاطعة... سواء في ظلّ بروز خطر وشيك ناجم عن انتهاكات جسيمة للنظام العام، أو في حالة وقوع أحداث بطبيعتها وخطورتها تتّصف بالكارثة العامة."^{٢٠}

في العراق حدّدت المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤، حالة الطوارئ بأنّها الحالة التي يتعرّض لها الشعب العراقي لخطر جسيم يهدّدهم على سبيل المثال حملة

^{١٧}- عبد الحميد محمد زكريا محفوظ، ١٩٩٦، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، ص ١٣.

^{١٨}- (موريس نخلة)، الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٩، ص ١٩٧.

¹⁹- Disaster Countermeasures Basic Act ,Act No. 223, November 15 1961, National Land Agency, Japan.

²⁰- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, article 176(v), www.legifrance.gouv.fr, 15/2/2021.

شعبية تعرّضت للعنف من قبل عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة وطنية أو الحدّ من المشاركة السياسية السلمية أو هدف مغاير^{٢١}.

أمّا على صعيد الفقه البريطاني، والأميركي، الفرنسي والإنكليزي بإمكاننا أن نشير إلى بعض المفاهيم:

في تعريف الفقه البريطاني: "تلك الحالة التي يمكن خلالها تجاوز المبادئ الدستورية العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، يقوم النظام البرلماني على دستور عرفي، يُجيز للبرلمان تفويض السلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات الملائمة لمواجهة حالة الطوارئ، وتتّسم بالتالي بقوة التشريع بعد التوقيع عليها من البرلمان"^{٢٢}.

وفي تعريف آخر للفقه البريطاني: "الظروف الطارئة التي تحدّث داخل أو خارج البلاد وتؤثر على نظام الدولة ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية من مواجهة هذه الظروف، فتستطيع وفي إطار قانون الطوارئ أن تتخذ تدابير استثنائية تأخذ قوة التشريع بعد عرضها على البرلمان والتصديق عليها. وذلك في سبيل مواجهة هذه الظروف".

تعدّدت التعريفات في الفقه الأميركي، ومنها: "حدوث ظروف استثنائية لا يمكن توقع شدّتها وفترة استمرارها. ومن شأنها أن تُهدد الحياة العامة". كما قد عرّف الفقيهين إدوارد وكراون حالة الطوارئ بأنّها: "حالة أُعدّت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية"^{٢٣}.

^{٢١} -سرى حارث عبد الكريم الشاوي، "أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظلّ تفشي جائحة كورونا"، *Route and education and social science journal* 11، تشرين الثاني ٢٠٢٠، ص ٢١-٤١

^{٢٢} -المرجع ذاته

^{٢٣} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٩

في الفقه الفرنسي: عرّف الفقيه الفرنسي "أندريه دي لو بادير" حالة الطوارئ بأنها: "نظام استثنائي للضبط تُبرره فكرة حماية البلاد من الخطر"، كما عرّف الفقيه دراكو هي " تلك الظروف الاستثنائية المنظمة بقانون سابق، والذي يمنح بدوره سلطات الضبط الإداري سلطة اتخاذ تدابير شاذة محدّدة لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء".

وعرّف الفقيه جورج باردو حالة الطوارئ: " ظروف أو أحداث غير متوقع حدوثها ومحدّدة في قانون الأحكام العرفية أو قانون حالة الاستدعاء (الضرورة)، ويؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث الشاذة لذلك يمنح هذا القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف وتخضع بذلك لرقابة القضاء".^{٢٤}

كذلك عرّف موريس هوريو حالة الطوارئ بأنها: "نظام قانوني سابق يهدف استقرار وأمان البلاد يقوم على وضع صلاحيات السلطة المدنية بيد السلطة العسكرية." أما دومينيك روسو رأى أن حالة الطوارئ هي: " تعليق العمل بالأحكام الدستورية، والقواعد القانونية، واستبعاد آليات الرقابة".^{٢٥}

أما على صعيد الفقه المصري والعراقي، بإمكاننا أن نشير إلى بعض المفاهيم:

في الفقه المصري: عرّف الفقه في مصر حالة الطوارئ: " نظام قانوني مُعدّ من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية، يقوم مقام السلطة الكاملة".^{٢٦}

وفي تعريف آخر: "هي حالة استثنائية تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير أو الدساتير أو القوانين أو الاثنان معاً، ويُصار إليها مؤقتاً في الظروف الاستثنائية التي تُلم بالدولة وتعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، هذه الحالة تفوّض خلالها الهيئة التنفيذية باختصاصات استثنائية واسعة،

^{٢٤} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ١٠

^{٢٥} -المرجع ذاته، ص ١١

^{٢٦} -محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٦٢

ولكنها ليست طليقة من كلّ قيد، بل تخضع فيما تمارسه من اختصاصات لمراجعة البرلمان والقضاء بحسب ما ورد من قيود في الدولة وينتهي العمل بها حال انتهاء الظروف التي استدعت إلى إعلانها.^{٢٧}

أمّا في الفقه العراقي، حالة الطوارئ هي: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى نصوص دستورية أو تشريعية عاجلة لحماية المصالح الوطنية أزاء خطر جسيم وحال يهدد الأمن والنظام العام كحالات الحرب والاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية أو انتشار الأوبئة والأمراض"^{٢٨}.

حالة الطوارئ إذاً هي حالة استثنائية لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية، فتتبق عنها شرعية استثنائية، تعطي للمشرع الحق بمخالفة الدستور والمبادئ الدستورية من أجل الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة^{٢٩}. تُمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، يجب أن تكون محل متابعة ومراجعة من قبل البرلمان والسلطة القضائية وذلك لجهة مدى الإلتزام بمبدأ المشروعية. تنتهي حالة الطوارئ بانتهاء المدة المحددة لها في النصوص الدستورية أو القوانين أو بعدم التمديد لها من البرلمان أو بانتهاء الظروف الاستثنائية الذي أوجدتها.^{٣٠}

المطلب الثاني: خصائص حالة الطوارئ

لم يتمّ الاتفاق على تعريف موحد لحالة الطوارئ، ولكن في المقابل تمحور نظام حالة الطوارئ حول مجموعة من السمات المميزة:

١- محددة ومطبقة بما يتوافق مع القانون.

٢- موجهة نحو هدف مشروع بما يُناسب المصلحة العامة.

^{٢٧} - منى رياض محمد الموصللي، مرجع سابق، ص ١٢

^{٢٨} - سرى حارث عبد الكريم الشاوي، مرجع سابق، ص ٢٦

^{٢٩} - (محمد المجذوب)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، مرجع سابق، ص ٧٧٣.

^{٣٠} - محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٧٤

- ٣- ضرورة وأساسية في مجتمع يقوم على نظام ديمقراطي من أجل تحقيق هدفٍ مُحدّد.
- ٤- الأقل تدخلاً وتقييداً لبلوغ هدف ما.
- ٥- مستندة إلى أدلة علمية وليس تعسفية أو تمييزية عند التطبيق.
- ٦- محدّدة زمنياً وتحترم كرامة الإنسان وخاضعة للمراجعة^{٣١}.
- ٧- حالة الطوارئ تفترض وضعاً غير مألوف، فهي بطبيعتها مؤقتة.
- ٨- نظام الطوارئ لا يسري إلاّ عند استحالة أو عدم جدوى تطبيق النظام القانوني العادي، واللجوء إليه جوازي عند البعض.
- ٩- إنّ تطبيق نظام الطوارئ لا يؤدي الى الإعفاء التام من الخضوع لمبدأ المشروعية.
- ١٠- إنّ تطبيق نظام الطوارئ هو نتيجة عدم التمكن من مواجهة الأزمات الطارئة عبر التشريعات العادية.
- ١١- تطبيق آليات قانونية محدّدة سلفاً^{٣٢}.
- ١٢- الهدف الأساسي هو الحفاظ على النظام العام والأمن العام والاستقرار العام.
- ١٣- تُفرض حالة الطوارئ لفترة زمنية محدّدة تبعاً لما تستوجبه هذه الحالة.

الفقرة الأولى: في الصفة الاستثنائية

اجتمعت الأنظمة القانونية حول اعتبار نظام حالة الطوارئ هو نظام استثنائي. يتم تطبيق هذا نظام من أجل مواجهة الخطر المحدّد بالبلاد والذي يمنح السلطة الإدارية صلاحيات استثنائية تبعاً للقواعد القانونية المطبّقة في إطار الأسلوب التنظيمي المتّبع في إدارة حالات الطوارئ^{٣٣}.

^{٣١} - الأمم المتحدة، الجمعية العامة، تقرير، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، 20/9/2006، A61/267

^{٣٢} - مولودي جلول، مرجع سابق ص ١٧.

^{٣٣} - منى رياض محمد الموصلي، مرجع سابق، ص ١٦

ففي قرار محكمة العدل العليا في الأردن، تاريخ ١٥/٣/١٩٦٩ أشار إلى أن: "قانون الدفاع (قانون الطوارئ) هو قانون استثنائي ويقتضي تطبيقه بحذر وعلى أضيق نطاق على الوقائع التي لا يشك في أنها تُعرض أمن الدولة أو السلامة العامة للخطر".

كما أشارت هذه المحكمة إلى أن: "اعتقال الشخص حفاظاً على السلامة العامة، يُعتبر من المسائل التي تمسّ بالطمأنينة العامة التي ينطبق عليها نظام الدفاع (نظام الطوارئ). وبالتالي إعلان حالة الطوارئ يكون نتيجة ظروف غير عادية، تنعكس سلباً على أمن الدولة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، تمنح السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية، وبذلك خروج على مبدأ المشروعية لمنع انهيار الدولة"^{٣٤}.

الفقرة الثانية: التطبيق الجوازي

اعتبرت معظم التشريعات القانونية حالة الطوارئ نظام جوازي، أي عندما تواجه الدول ظروفاً استثنائية، فليس من الضروري تطبيق نظام الطوارئ إذا كان بإمكان السلطة التنفيذية أن تواجه الخطر المحدق بالبلاد بالوسائل العادية^{٣٥}.

أشار قانون حالة الطوارئ المصري في مادته الأولى: "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرّض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة أخرى للخطر"^{٣٦}.

الفقرة الثالثة: التطبيق المؤقت

تعلن حالة الطوارئ لفترة زمنية محدّدة، تبعاً للظروف الاستثنائية التي تعرّض الدولة وسير المرافق العامة. فتنتهي حالة الطوارئ مع انتهاء الفترة الزمنية المحدّدة، ولكن قد ترى السلطة التنفيذية أنه لا بدّ من تمديدتها مُستندةً إلى المصادر الدستورية أو القواعد القانونية العادية التي تُبرّر هذا الإجراء.

^{٣٤} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ١٩.

^{٣٥} -علي هادي الشقراوي، إسماعيل البديري، "التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ٩٥-١٠١.

^{٣٦} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٠.

فعلى سبيل المثال، نصّت المادة ٨٦ من الدستور الجزائري ١٩٨٩، إلى أنّ إعلان حالة الطوارئ يكون لمدة زمنية محدّدة، ولا يمكن تجديدها إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني. وأبقى التعديل الدستوري سنة ١٩٩٦ على الإجراء ذاته. كما أشارت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٤-٩٢، إلى أنّه: "تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر شهراً، على امتداد كامل التراب الوطني، من ٩ فبراير ١٩٩٢". ثم تمّ تمديدها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٩٣-٢ لفترة زمنية غير محدّدة^{٣٧}.

إذاً حالة الطوارئ تُعلن في ظلّ الاضطرابات الأمنية، الصحية، المالية، النقدية، الاقتصادية. يتم بسط صلاحيات السلطة التنفيذية^{٣٨} ممّا قد يُخوّلها المسّ ببعض الحريات والحقوق الأساسية كالحق في التنقل وحرية الصحافة وحرية التظاهر^{٣٩} من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العام والسلامة العامة^{٤٠}. وبالتالي لا بدّ من وجود رقابة برلمانية ودستورية وقضائية.

الفقرة الرابعة: الضرورة

قد تطرأ بعض الظروف والحوادث الغير اعتيادية، التي تُهدّد سلامة واستقرار النظام العام، تبعاً لذلك تُمنح السلطة الإدارية صلاحيات استثنائية باعتبارها الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر^{٤١}. توسّع سلطات الإدارة نتيجة وجود خطر يُشكل تجاوزاً للقواعد القانونية، على أن تتخذ الإجراءات الوقائية بشكل متوازي ومتناسب مع الخطر المحدّد بالبلاد^{٤٢}.

^{٣٧} - مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٢

^{٣٨} - حالة الطوارئ... صلاحيات استثنائية، www.aljazeera.net، ٥ / ٣ / ٢٠٢١

^{٣٩} - أنطونيوس أبو كسم، لإقرار قانون طوارئ "صحيّة" عصريّ، مرجع سابق

^{٤٠} - صلاح رعد، ما هي الظروف الاستثنائية التي تمهد إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق

^{٤١} - ماجد أحمد صالح العدوان، "المفهوم القانوني لتطور تطبيقات نظرية الضرورة في القانون الإداري"، دفاثر

السياسة والقانون، العدد ١٦، ٢٠١٧، ص ٨٩-٩٦

^{٤٢} - رضية بركيل، مرجع سابق، ص ٢٩

تهدف السلطات الإدارية عبر تطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية الحفاظ على النظام العام، على سير المرافق العامة عبر القضاء على ما يهددهم^{٤٣}.

المطلب الثالث: أنواع حالة الطوارئ

تقسم حالة الطوارئ إلى: حالة الطوارئ العسكرية، حالة الطوارئ السياسية، حالة الطوارئ الصحية، حالة الطوارئ الكلية، حالة الطوارئ الجزئية. وهذا ما سنشير إليه تباعاً، لإيضاح أبرز المعايير التي تقوم عليها، ونقاط الاختلاف فيما بينها.

الفقرة الأولى: حالة الطوارئ العسكرية

هي الحالة التي تُعلن عنها الدولة، نتيجة اندلاع ظرف أمني استثنائي خطير^{٤٤}، على سبيل المثال الاحتلال الأجنبي لإقليم دولة أو أحد أجزائها، أو وقوع نزاعات داخلية لفترة زمنية طويلة^{٤٥}. حالة الحرب تفرض حالة طوارئ عسكرية وبالتالي تنتقل صلاحيات خطيرة واستثنائية إلى السلطة العسكرية، تسمح لها باتخاذ إجراءات أمنية وعسكرية مشددة مما قد ينعكس سلباً على الحقوق والحريات، حيث يعود للسلطة العسكرية اتخاذ إجراءات احترازية ومنها منع تجول الأشخاص ضمن فترات زمنية محددة^{٤٦}، مراقبة المشتبه بهم لجهة تعاونهم مع العدو^{٤٧}. عند إعلان حالة الطوارئ العسكرية، يتم إيقاف العمل بالقوانين العادية والمحاكم العادية، وتُطبّق استراتيجية عسكرية، مما قد يُشكل انتهاكاً لمبدأ سيادة القانون ولسائر الحقوق والحريات العامة^{٤٨}.

^{٤٣} - (فوزت فرحات)، القانون الإداري العام القسم الأول: النشاط الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٦٩.

^{٤٤} - جهاد إسماعيل، تعبئة عامة أم حالة طوارئ، www.mahkama.net، ٢٠٢١/١٢/١٣.

^{٤٥} - رضية بركيل، مرجع سابق، ص ٢٢.

^{٤٦} - جهاد إسماعيل، تعبئة عامة أم حالة طوارئ، مرجع سابق.

^{٤٧} - مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٢.

^{٤٨} - المرجع ذاته، ص ٢٤.

الفقرة الثانية: حالة الطوارئ السياسية

يتمّ إعلان حالة الطوارئ السياسية نتيجة وجود خطر جسيم وحال يهدّد النظام العام واستقرار الدولة كحالة العصيان المسلح والاضطرابات العامة والكوارث الطبيعية وانتشار الأوبئة والتي لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية^{٤٩}.

تُمنح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية تبعاً لما تقتضيه الأزمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تطبيق حكم عسكري^{٥٠}. تبقى الإجراءات والتدابير المتخذة في ظلّ إعلان حالة الطوارئ السياسية خاضعة لرقابة القضاء الإداري من أجل تقدير مدى تناسب الإجراءات المتخذة مع الظروف الاستثنائية^{٥١}.

الفقرة الثالثة: حالة الطوارئ الصحية

حالة الطوارئ الصحية هي نظام قانوني استثنائي تمّ فرضه خلال أزمة وباء كورونا. يتكوّن قانون الطوارئ الصحي من سلسلة من الإجراءات الاستثنائية التي تهدف إلى مكافحة انتشار الوباء أولاً وتعزيز الأمن الصحي ثانياً، على سبيل المثال حظر التجمّعات الخاصة (حفلات الزفاف، الحفلات الطلابية، إلخ)، تعزيز النظام الصحي في المطاعم، تعزيز العمل عن بعد، تطبيق حظر التجول بين فترات زمنية محدّدة، تقييد الحريات الفردية: الأمر بالحبس داخل المنزل، منع التجمّعات، تحديد الأسعار لبعض المنتجات (جل مائي كحولي، قناع، دواء، إلخ)، تعديل شروط الحجر الصحي وعزل المصابين^{٥٢}.

الفقرة الرابعة: حالة الطوارئ الجزئية

تُعلن حالة الطوارئ الجزئية في جزء من إقليم الدولة نتيجة حالة استثنائية، طارئة عجزت الحكومة عن مواجهتها بموجب القوانين العادية، إذ لا تشمل جميع أنحاء البلاد ولكن جزءاً من هذه الأراضي

^{٤٩} - منى رياض محمد الموصلي، مرجع سابق، ص ١٨.

^{٥٠} - مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٥.

^{٥١} - محمد حيدر، إعلان حالة الطوارئ من الواجهة القانونية، www.mahkame.net، ٢٠٢١/١٢/١٣.

^{٥٢} - Etat d'urgence sanitaire، www.santé.journaldesfemmes.fr، 2/11/2021

كالمظاهرات والإضرابات التي تحدث في إحدى المدن دون أن تمتد إلى سائر البلاد^{٥٣}. كما قد تقوم الحالة الاستثنائية في جميع أنحاء البلاد ولكن لا يتم اتخاذ إجراءات استثنائية إلا ضمن نطاق منطقة أو مناطق معينة بالذات فتلتزم السلطة التنفيذية في الدولة بتطبيق الإجراءات الاستثنائية والتدابير الاحترازية في هذه المناطق دون غيرها.^{٥٤}

أشار القانون الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٨ إلى حالة الطوارئ الجزئية وذلك في المادة الثانية منه باعتبار، حالة الطوارئ تعلن على كل الأراضي الفرنسية أو في جزء منها.^{٥٥} كما كانت قد عرفت فرنسا وفي مدينة باريس حالة الطوارئ الجزئية في ١٣/٦/١٨٤٩، وأعلنها كذلك الباي في تونس بمقتضى مرسوم مصدق عليه من المقيم العام الفرنسي بتاريخ آب ١٩١٤ في نفس التاريخ الذي تمّ فيه إعلان حالة الطوارئ الجزئية من قبل حاكم القوات الفرنسية في المغرب. كذلك في محافظة سيناء والبحر الأحمر بموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠.^{٥٦}

الفقرة الخامسة: حالة الطوارئ الكلية

تطبق حالة الطوارئ الكلية على إقليم الدولة ككل نتيجة انتشار حالة إستثنائية على كافة الأراضي الوطنية.^{٥٧} أشار قانون السلامة الوطنية العراقية رقم ٦٥-٤ المعدل والمتمم في نصّه في المادة الثانية، إلى أنّ إعلان الطوارئ يكون كلياً أو جزئياً في العراق بقرار يتخذ في مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة 96 من الدستور العراقي.^{٥٨}

٥٣ - منى رياض محمد الموصللي، مرجع سابق، ص ١٩

٥٤ - محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٦٦

٥٥ - مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٦

٥٦ - المرجع ذاته ص ٢٧

٥٧ - محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٦٦

٥٨ - مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٦

المطلب الرابع: الشروط الموضوعية

- ١-الظرف الاستثنائي (أي حالة واقعية غير عادية على سبيل المثال الحروب، الفتن الاجتماعية التي تؤول إلى اندلاع الحرب الأهلية، الكوارث طبيعية^{٥٩}...)
- ٢-عدم كفاية القاعدة القانونية (أي أنّ القاعدة القانونية العادية عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ فلا بدّ من تطبيق نظام قانوني محدّد للتعامل مع الوضع الطارئ المستجّد^{٦٠})، على سبيل المثال ثورة البركان في مقاطعة كوديلوب-فرنسا دفعت بالدولة الفرنسية إلى إعلان حالة الطوارئ في ظلّها والمطالبة بإخلاء المنطقة^{٦١}.
- ٣-قيد الغاية (الهدف من إعلان حالة الطوارئ الحفاظ على المصلحة العامة وليس الحدّ من حقوق وحرّيات الأفراد العامة)
- ٤-التناسب في الإجراءات (أي توافق الإجراءات والتدابير المتّخذة مع الظرف الاستثنائي بهدف التغلب على هذا الظرف، دون أن يكون هناك تقييد لحقوق وحرّيات الأفراد إلاّ بالقدر التي تقتضيه المصلحة العامة^{٦٢}).

الفقرة الأولى: في الظرف الاستثنائي

أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى نظرية الظروف الاستثنائية، فالظرف الاستثنائي هو خطر جسيم وحال أو واقع في المستقبل على وجه التأكيد. ممّا يستوجب تدخل الدولة، المتمثلة بالسلطة الإدارية التي تُمنح صلاحيات استثنائية تنتهي مع انتهاء الظرف الاستثنائي.

في قضية sociétés à responsabilité عام ١٩٥٦ أمام مجلس الدولة الفرنسي، أصدر حاكم الصومال الفرنسي، في ١٩٥٦/٣/٢٦ قراراً يلزم أصحاب العمل بتحمّل مصاريف علاج العمال أيّاً كان سبب المرض.

^{٥٩} - (فوزت فرحات)، القانون الإداري العام القسم الأول: النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٧

^{٦٠} - (بدير نوار)، (عاصم خليل)، سلسلة أوراق عمل برزيت للدراسات القانونية، ٢٠١٨، جامعة برزيت، ص ٧

^{٦١} - المرجع ذاته، ص ١٦٨

^{٦٢} - المرجع ذاته، ص ٧

خالف هذا القرار قانون العمل المطبق في الأقاليم الفرنسية الواقعة فيما وراء البحار، لأنه يقع على عاتق صاحب العمل أن يتحمل نفقات عماله في حالتين: مرض المهنة أو إصابة العمل.

تم التقدّم بالطعن في قرار الحاكم، أمام مجلس الدولة، باعتباره قرار غير مشروع مخالف لأحكام قانون العمل. أشار مجلس الدولة في قراره إلى إلغاء قرار الحاكم لأنّ الظروف الاستثنائية التي وُجدت في الصومال وقت صدور هذا القرار كانت تُبرّر مخالفة أحكام قانون العمل، ولكن في عندما تمّ التقدّم بطعن في هذا القرار كانت الظروف الطارئة قد انتهت ممّا استوجب توقيف الإجراء الاستثنائي لانتهاء الظرف الاستثنائي.^{٦٣}

الفقرة الثانية: تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي:

تناسب وتوازي الإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية مع معايير الحالة الاستثنائية التي قد تطرأ على الدولة، فيؤخذ بعين الاعتبار مدى خطورة الوضع. كما أنّ تجاوز السلطة الإدارية للصلاحيات الممنوحة لها يؤدي إلى اعتبار أعمالها غير مشروعة لانقضاء ضابط المشروعية الاستثنائية.^{٦٤}

في قضية الأرملة Goguet، صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٥/٥/٣ ألغى بموجبه قرار عمدة مدينة Nantes الصادر بتاريخ ١٩٤٤/١١/٢٩، لمخالفته أحكام القانون الصادر بتاريخ ١٩٣٨/٧/١١. في حيثيات هذا القرار، أشار عمدة المدينة في قراره إلى الاستيلاء على شقة الأرملة Goguet من أجل إيواء العائلات النازحة من المناطق التي اندلعت فيها المعارك الحربية. ولكن أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الصعوبات التي واجهتها السلطات الإدارية في مدينة Nantes لا تبرّر الاستيلاء على شقة الأرملة المذكورة، تحت ذريعة ظروف استثنائية طارئة تسمح بمخالفة أحكام الدستور والقوانين من أجل الحفاظ على المصلحة العامة.^{٦٥}

^{٦٣}-رضية بركيل، مرجع سابق، ص ٧٠

^{٦٤}-المرجع ذاته، ص ٧١

وفي قضية la chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار حاكم الهند الصينية الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٩/٢٧ والذي يقوم حول إنشاء نظام المساعدات العائلية للعاملين بالمشروعات الخاصة، حيث اعتبر قرار الحاكم مخالفاً للقانون الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٥/٣. وفي تلك الفترة اندلعت الحرب في تلك المناطق فنتج عنها آثار سلبية على مختلف المستويات وتحديداً على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، كان من الممكن مواجهة تلك الظروف عبر الاستناد إلى التشريعات العادية دون التشريعات الاستثنائية.^{٦٦}

الفقرة الثالثة: في الحفاظ على المصلحة العامة

إن شرط تحقيق المصلحة العامة هو شرط أساسي في الأعمال الإدارية، سواء اتّخذت هذه الأعمال في ظلّ الظروف العادية أو الاستثنائية. أي عمل تقوم به الإدارة لا بدّ أن يقع في خانة تحقيق المصلحة العامة دون المصلحة الشخصية، والإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان المجتمع. هذا هو الهدف الخاص فإذا ما أخلّت الإدارة به كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة وبالتالي وُجب إبطاله.^{٦٧}

الفقرة الرابعة: عدم كفاية القاعدة القانونية

لا يكفي الظرف الاستثنائي لمخالفة القوانين المُعدّة للظروف العادية، حيث أنّه يجب ألا تتمكّن الإدارة من السيطرة على الظروف الاستثنائية بالوسائل المحدّدة في التشريعات العادية. لا يجب أن يكون للإدارة السلطة التقديرية في هذا الشأن، فإذا كان بإمكانها مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل القانونية العادية ومع ذلك اتّخذت إجراءات استثنائية، يتمّ الغاء هذا الإجراء، وذلك ضماناً لحقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة.^{٦٨}

^{٦٦} - C.E 31 janvier 1958 chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine

^{٦٧} - إسماعيل جابوري، "نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري"، دفا تر

السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد الرابع عشر، ٢٠١٦، ص ٣١-٤٤

^{٦٨} - رضية بركايل، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٥

المبحث الثاني: أساليب التنظيم القانوني لحالة الطوارئ

يُعتبر العمل التشريعي وسيلة للتعبير عن إرادة كلّ أو جزء من الناس^{٦٩}، كما أنّه وسيلة لتنظيم حياة المواطنين وإدارة شؤون البلاد. حيث أنّ عند حدوث أي ظرف طارئ لا بدّ أن يبادر المشرّع إلى سنّ القوانين اللازمة للحفاظ على الاستقرار العام والوضع السليم للبلاد. وهنا محور موضوع دراستنا، هل يجب سنّ قانون خاص لمواجهة حالة الطوارئ قبل وقوعها؟ " أم يتعين على السلطة التنفيذية اللجوء الى البرلمان لاستصدار قانون كلّما وقع ظرف مُغاير لإعلان حالة الطوارئ؟"^{٧٠} تُقسّم أساليب التنظيم القانوني لحالة الطوارئ إلى: أسلوب التنظيم التشريعي لحالة الطوارئ بالعودة إلى وقت تنظيمها، والتنظيم التشريعي لحالة الطوارئ من حيث الجهة التي تعود لها هذه الصلاحية.^{٧١}

المطلب الأول: التنظيم التشريعي لحالة الطوارئ بالنظر الى وقت تنظيمها

أساليب التنظيم التشريعي تُقسّم إلى ثلاث طرق:

١- نظام التشريع السابق

٢- نظام التشريع المعاصر

٣- نظام التشريع المختلط

الفقرة الأولى: نظام التشريع السابق

هو الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على سنّ قانون خاص لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ، قبل وقوعها. يبيّن هذا القانون شروط ومبررات إعلان حالة الطوارئ، الصلاحيات الاستثنائية العائدة للسلطة التنفيذية الخ...تبعاً لهذا الأسلوب لا يتمّ الرجوع إلى السلطة التشريعية أمام أي حالة استثنائية قد تطرأ لإيقاف العمل بالقوانين العادية والاستناد إلى التشريعات الاستثنائية التي تُعطي

^{٦٩} - (حسين عبيد) (صالح طليس)، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية

الحديثة، الطبعة الثانية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٢٧

^{٧٠} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٧

^{٧١} -رضية بركايل، مرجع سابق، ص ٨٧

السلطة التنفيذية صلاحية إعلان حالة طوارئ، في حال تواجدها المبررات التي تفرض ذلك، حفاظاً على النظام العام والأمن العام والسلامة العامة.^{٧٢}

استندت بعض الدول إلى نظام التشريع السابق ومنها الأردن، مصر وفرنسا. في الأردن يقوم النظام القانوني على إصدار قانون خاص بالدفاع لمواجهة الظروف الاستثنائية قبل وقوع الخطر المحدق بالبلاد. المعيار الأساسي في تطبيق هذا القانون يقوم على وجود خطر جسيم وحال، على سبيل المثال تهديد الأمن الوطني والسلامة العامة، الحروب والاضطرابات والفتن والكوارث وانتشار الأوبئة، والآفات المرضية.^{٧٣}

في فرنسا، أشارت المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إلى أنه يتمتع رئيس الجمهورية الفرنسية بصلاحيات استثنائية في ظل الظروف الطارئة التي قد تطرأ على الأراضي الفرنسية كالاحتلال الأجنبي والحرب الأهلية، فيعود له اتخاذ الإجراءات المناسبة والتدابير الاحترازية التي تمكنه من الحلول مكان السلطات العامة. ولكن الرئيس الفرنسي لم يستند إلى هذه الصلاحية التي مُنحت له بموجب دستور ١٩٥٨ سوى مرة واحدة عام ١٩٦١، حيث في تلك الحقبة الزمنية رفض الجنرالات الفرنسيون الالتزام بأوامر وتوجيهات حكومة باريس بما أنها عقدت اتفاق مع جبهة التحرير الجزائرية. انهارت حركة التمرد بعد أيام من انشائها، ولكن بقيت المادة ١٦ سارية المفعول لعدة أشهر.^{٧٤}

^{٧٢} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٢٧

^{٧٣} -ليث كمال نصرأوين، "التنظيم القانوني لمواجهة جائحة فيروس كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية: دراسة مقارنة"، مجلة كلية القانون الكويتية، إدارة العلاقات العامة والتسويق -كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٦، يونيو ٢٠٢٠ ص ٤٤٦-٤٤٧.

^{٧٤} - (محمد المجذوب)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، مرجع سابق، ص ١٨٧.

أعيد العمل به عام ١٩٨٥ في إقليم كاليدونيا الجديدة، هذا التطبيق الأخير أثار من قبل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مسألة عدم دستورية قانون الطوارئ لأنّ تمديد حالة الطوارئ في الحالات التي ذكرناها تمّ لفترة أكثر من ١٢ يوماً، فأشار المجلس الدستوري إلى وجوب إنشاء نظام استثنائي في ظلّ الظروف الطارئة التي قد تشهدها البلاد من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العام وسائر الحقوق والحريات العامة... في مصر أشار دستور عام ١٩٢٣، ١٩٣٠، ١٩٥٢، ١٩٧١ إلى ماهية الظروف الاستثنائية ومبرراتها.

المادة ٧٤ من الدستور المصري ١٩٧١، لرئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات السريعة اللازمة، لمواجهة أي خطر يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يمنع مؤسسات الدولة عن القيام بدورها الدستوري، المادة ١٠٨ من الدستور المصري ١٩٧١، لرئيس الجمهورية أن يطلب تفويض من البرلمان، بإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة الظروف الطارئة. أما لجهة النصوص التشريعية في مصر التي أشارت إلى حالة الطوارئ، قانون الأحكام العرفية لسنة ١٩٢٣، حلّ محلّه القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤، ثم القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، القرار بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٩ المتعلق بالدفاع المدني، القرار بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠.^{٧٥}

ذهبت معظم الدول إلى تطبيق أسلوب التنظيم السابق من أجل الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد. يمتاز هذا الأسلوب في التصدي الدقيق لحالات الطوارئ التي قد تطرأ على البلاد ممّا يساهم في إدخال الطمأنينة إلى نفوس المواطنين نظراً للآثار السلبية التي قد تنتج عن حالة الطوارئ التي قد تُطبّق دون إطار قانوني محدّد مسبقاً.^{٧٦} أسلوب التنظيم السابق، يقوم على سنّ قانون الطوارئ يستبق وقوع الظرف الاستثنائي، فمع إعلان حالة الطوارئ وتطبيق أحكام قانون الطوارئ يتمّ مواجهة أي خطر يُحدّق بالبلاد، ولكن انقُذ هذا الأسلوب وذلك لجهة أنّه قد يتم اللجوء إلى فرض حالة الطوارئ لأبسط الأسباب، مع تقييد لحقوق وحريات الأفراد والمواطنين.^{٧٧}

^{٧٥} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٣٠

^{٧٦} -منى رياض محمد الموصلي، مرجع سابق، ص ١٤٩

^{٧٧} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٣١

الفقرة الثانية: نظام التشريع المعاصر

أسلوب التفويض التشريعي، الاتجاه الذي تُطبّقه الدول الإنكلوساكسونية ومنها بريطانيا على سبيل المثال لمواجهة الأزمات الطارئة^{٧٨}. لا تُنظّم حالة الطوارئ بموجب قانون مُعدّ بشكل مُسبق، فتلجأ السلطة التنفيذية إلى البرلمان كلّما دعت الحاجة، لسن قانون الظروف الاستثنائية، قانون الطوارئ أو ما يسمى بقانون الدفاع في تحديد ماهية الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ. يأتي بعد ذلك دور البرلمان في سنّ القانون الذي يشير إلى الحالات الاستثنائية التي يُطبّق في ظلّها^{٧٩} ومنح السلطة التنفيذية الصلاحيات الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية^{٨٠}.

عام ١٩١٤، قام البرلمان البريطاني بتفويض الحكومة بإصدار اللوائح اللازمة لحفظ الأمن والدفاع عن المملكة، نتيجةً لاندلاع الحرب العالمية الأولى واستناداً إلى طلب الحكومة آنذاك^{٨١}. هذا الأسلوب البريطاني، يُعطي للسلطة التنفيذية الحق بالتوجّه للبرلمان لكي يتم التفويض لها باتخاذ الإجراءات المناسبة في ظلّ الأزمات التي قد تطرأ. هذا التفويض التشريعي من أجل الحفاظ على الحقوق والحريات العامة أمام أحكام حالة الطوارئ. ففي بريطانيا كان قد اعتمد العرف البريطاني، على أنّ يصدر البرلمان قوانين تُنظّم حالة الطوارئ، ويتم تزويد السلطة التنفيذية بالصلاحيات اللازمة لمواجهة هذه الظروف. وأبقت بريطانيا على هذا الأسلوب دون الاستناد إلى قانون طوارئ دائم، حتى تخلّت عنه عام ١٩٢٠ حيث صدر قانون منظم لحالة الطوارئ^{٨٢}.

^{٧٨} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٣١

^{٧٩} -غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصّص: قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، ٢٠١٨، ص ٢٧.

^{٨٠} -رضية بركايل، مرجع سابق، ص ٨٩

^{٨١} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٣١

^{٨٢} -المرجع ذاته، ص ٣٢

هنا بالاستناد إلى أسلوب التنظيم المسبق أشارت الحكومة البريطانية في ميزراتها، إلى أنه في ظلّ الحرب العالمية الأولى تمّ مواجهة ظروف استثنائية بالغة الخطورة، دون وجود صلاحيات خاصة بيدها تُساعد على مواجهة الوضع. لذلك رأت الحكومة أنه بإصدار قانون الطوارئ تتمتع بصلاحيات استثنائية واسعة تساعد على مواجهة أي أزمة من الأزمات. إذاً تطبيقاً لهذا القانون، أعلنت الحكومة البريطانية حالة الطوارئ سنة ١٩٢٦ بسبب إضراب عمال الفحم، وسنة ١٩٤٩ بسبب إضراب عمال الموانئ، كما أصدرت الحكومة المراسيم لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية.^{٨٣}

الفقرة الثالثة: نظام التشريع المختلط

يقوم نظام التشريع المختلط على أسلوب التشريع السابق وأسلوب التشريع المعاصر، أي تُطبّق تشريعات معدّة بشكل مُسبق مع تشريعات أخرى تُستمدّ وفقاً للظروف الاستثنائية التي قد تطرأ وذلك لأنه لا يمكن التنبؤ بكافة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها البلاد. استندت الولايات المتحدة الأميركية إلى هذا الأسلوب، حيث أصدر الكونغرس الأميركي سنة ١٩٥٠ قانون الدفاع المدني الفدرالي الذي منح لرئيس الدولة الحق في إعلان حالة الطوارئ. قانون سلطات الحرب الأول الصادر بتاريخ ١٩٤١ والثاني بتاريخ ١٩٤٢، منح سلطات استثنائية واسعة لرئيس الدولة لمساندة السلطة التنفيذية أثناء اندلاع الحرب في تلك الحقبة الزمنية.^{٨٤}

في الجزائر كما في لبنان، ليس واضحاً إذا كان المشرّع يأخذ بنظام التشريع السابق أو المعاصر، ففي الجزائر إعلان حالة الحصار سنة ١٩٩١ استند إلى المرسوم الرئاسي ٩١-١٩٩٦، كما إعلان حالة الطوارئ سنة ١٩٩٢ استند إلى المرسوم الرئاسي ٤٤-٩٢، هذا ما يعطي دلائل نظام التشريع المعاصر، من جهة أخرى تنص المادة ٩٢ من دستور ١٩٩٦ على أنه ينظم حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي، ممّا يشير إلى أسلوب التشريع السابق.

^{٨٣} -مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٣٣

^{٨٤} -رضية بركايل، مرجع سابق، ص ٩١

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من حيث الجهة التي تتولى ذلك

تُنظَّم حالة الطوارئ وفقاً لآليات قانونية متعدّدة، أمّا لجهة صلاحية إعلان حالة الطوارئ، فإنّ الأساليب الثلاثة الأكثر شيوعاً هي التالية:

- تُعلن السلطة التنفيذية حالة الطوارئ وهي مُلزَمة بإبلاغ البرلمان خلال فترة زمنية مُحدّدة (مثال: الولايات المتحدة الأميركية).

- تعلن السلطة التنفيذية حالة الطوارئ ولكن يجب أن يصادق عليها البرلمان قبل اتّخاذ الإجراءات والتدابير الاحترازية (مثال: ألمانيا)

- تُعلن السلطة التشريعية حالة الطوارئ (هنغاريا)⁸⁵

تنقسم أساليب التنظيم القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية من حيث الجهة التي تتولى ذلك إلى ثلاثة:

١- التنظيم الدستوري

٢- التنظيم البرلماني

٣- تنظيم السلطة التنظيمية

الفقرة الأولى: التنظيم الدستوري

ارتأت معظم دساتير الدول إلى وجوب تنظيم الظروف الاستثنائية عبر موادها الدستورية، من أجل الحفاظ على النظام العام والاستقرار العام والتوازي في العمل بين السلطات الإستثنائية أمام النظام القانوني المطبّق. التنظيم الدستوري لحالات الظروف الاستثنائية هو تنظيم بعض حالات الظروف الاستثنائية المستجّدة التي تتّصف بالخطورة فلا تُترك هذه الصلاحية لمجلس النواب والسلطة التنفيذية تبعاً لما لها من تأثير على مبدأ المشروعية، هو تحديد لطبيعة العلاقة بين السلطات العامة وحدود ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها في ظلّ الظروف الاستثنائية، كما

⁸⁵-Geneva Centre for the democratic control of armed forced ,states of emergency, octobre 2005.

تتم الإشارة إلى الحالات التي تتنازل فيها السلطة التشريعية عن صلاحياتها للسلطة التنفيذية بموجب تفويض تشريعي يطلب من السلطة التنفيذية ضمن إطار معايير محددة. أخذت العديد من الدول بهذا الأسلوب ومنها فرنسا ومصر والجزائر. نصت المادة ٩٢ من الدستور الفرنسي لعام 1799 على نظام الظرف الاستثنائي: "إذا حدثت ثورة مسلحة أو اضطرابات تُهدد سلامة الدولة وكان البرلمان في إجازة للحكومة أن تصدر قرار بوقف تطبيق الأحكام الدستورية والقواعد القانونية خلال فترة زمنية محدّدة وضمن إطار مكاني محدّد، تبعاً لما تتطلبه الظروف الطارئة على أن يتضمن هذا القرار دعوة البرلمان للانعقاد في أقرب وقت ممكن".^{٨٦}

تمّ منح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية خطيرة، تقوم على وقف تنفيذ القانون وبالتالي الالتزام بالأحكام الدستورية. المادة ١٦ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨، أشارت إلى أنه يعود لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة في ظلّ إعلان حالة الطوارئ، ولكن يقتضي عليه قبل اللجوء بأي إجراء استشارة الوزير الأول، ورئيس مجلس البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، دون أن يكون ملزماً بالأخذ بهذه الاستشارة، كما يجب استشارة المجلس الدستوري في كافة القرارات والتدابير التي سعى إلى اتخاذها. أضاف تعديل عام ٢٠٠٨ فقرة إضافية إلى المادة ١٦ من الدستور الفرنسي تشير إلى أنه يعود لرئيس المجلس و ٦٠ عضواً من أحد المجلسين "مجلس الشيوخ"، "مجلس النواب"، بعد مرور ٦٠ يوماً أو أكثر على تطبيق الصلاحيات الاستثنائية، أن يتقدّم أمام المجلس الدستوري للمطالبة بتحديد إذا كانت شروط تطبيق المادة ١٦ لا زالت سارية.^{٨٧}

المادة ٣٥ من الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨: "تُعلن الحرب بإذن من البرلمان". المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨: "تُعلن حالة الحصار في مجلس الوزراء، ولا يتمّ تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً دون إذن السلطة التشريعية".^{٨٨}

^{٨٦} -بركايل رضية، مرجع سابق، ص ٩٣

^{٨٧} - (حسين عبيد) (صالح طليس)، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية

الحديثة، مرجع سابق، ص ٣٤٧

^{٨٨} -دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨، www.constituteproject.org

٢٠٢١/١٢/٢٥

على صعيد التنظيم القانوني في مصر، نصّت المادة ١٤٤ من دستور ١٩٥٦: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ تبعاً للقواعد القانونية ويتمّ عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً التالية له ليقرر ما يراه في شأنه. وإذا كان مجلس الأمة مُنحلاً يعرض إعلان حالة الطوارئ على المجلس الجديد في أول اجتماع له." ^{٨٩}

نصّت المادة ١١٩ من الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦: "في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية.....حالة الحصار أو حالة الطوارئ ويتّخذ كلّ الإجراءات اللازمة للحفاظ على استقرار الوضع الأمني." ^{٩٠}

تقوم هذه المواد على بعض النقاط المشتركة، ألا وهي إعلان حالة ظروف استثنائية من قبل رئيس الجمهورية إلى جانب هذه النصوص الدستورية، تقوم الدول التي تتّبع أسلوب التنظيم المسبق أو المعاصر على الاستعانة بقوانين عادية إلى جانب هذه النصوص الدستورية وذلك لتحديد حالات الظروف الاستثنائية بأدق التفاصيل حتى يترك للسلطة التنفيذية فقط مسألة التطبيق. ^{٩١}

الفقرة الثانية: التنظيم البرلماني

تنظيم الحالات الاستثنائية بموجب قوانين عادية تصدر عن السلطة التشريعية، تُحدّد بموجبها واقع الظرف الاستثنائي من جهة ودور السلطات العامة في ظلّ هذه الظروف من جهة أخرى. تكمن أهمية هذا التنظيم من خلال المعايير التالية:

-القانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة، فتستمد كلّ القوانين مشروعيتها منه، فمن المنطق أن تتضمن أحكامه القواعد العامة ويترك أمر التفصيل للتشريع العادي. عندما يطرح موضوع الظروف الاستثنائية، لا بدّ أن نشير إلى موضوعين أساسيين: مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرّيات الأفراد حيث يشير القانون الدستوري لها تاركاً مسألة تنظيمها للقوانين العادية، كما في القانون الفرنسي.

^{٨٩} -الوقائع المصرية، جريدة رسمية للحكومة المصرية، العدد ٥، ١٦ يناير 1956

27/12/2021، www.manshurat.org

^{٩٠}-مولودي جلول، مرجع سابق، ص ٩٦

^{٩١}-المرجع ذاته، ص ٩٩

في مصر نصّت المادة الأولى من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدّل بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٨ والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه: "تُعلن حالة الطوارئ على أراضي الجمهورية المصرية أو في منطقة مُعيّنة عندما يتعرّض النظام العام والأمن العام والاستقرار العام للخطر نتيجة وقوع حرب أو قيام حالة تُهدّد بوقوعها أو اضطرابات أمنية أو كوارث عامة أو انتشار أوبئة". طبّقت هذه المادة في اعلان حالة الطوارئ الصحية^{٩٢}.

نصّت المادة الثانية من القانون رقم ١٦٢ على أنه: "يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها من صلاحيات رئيس الجمهورية، ويجب أن يتضمّن قرار إعلان حالة الطوارئ ما يلي: بيان الحالة التي أعلنت بسببها، تحديد المنطقة التي تشملها، تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها. يتم عرض قرار إعلان حالة الطوارئ أمام مجلس الشعب خلال الخمسة عشرة يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. إذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب أو عرض ولم يُقرّ تعتبر حالة الطوارئ مُنتهية. كما أنه لا يجوز تمديد المهلة دون موافقة مجلس الشعب..."^{٩٣}

الفقرة الثالثة: في تنظيم السلطة التنظيمية

يتمّ منح السلطة التنفيذية صلاحية وضع التنظيم المناسب لمواجهة الطرف الاستثنائي دون الاستناد إلى نص دستوري أو قانوني. يُشكّل هذا الأسلوب المتّبع خروجاً عن مبدأ المشروعية، مبدأ تسلسل القواعد القانونية، تبرّره حالة الطوارئ الصحيّة والظروف الاستثنائية بشكل عام.^{٩٤} تمّ اعتماد هذا الأسلوب في عدد من الدول منها بلجيكا واليونان ورومانيا واسبانيا.^{٩٥} لجأت العديد من الدول إلى التشريعات العادية من أجل إقرار التدابير اللازمة لاحتواء الموجة الأولى من وباء

^{٩٢} رضية بركايل، مرجع سابق، ص ١٠٢

^{٩٣} - المرجع ذاته، ص ١٠٣

^{٩٤} - المرجع ذاته، ص ١٠٤

^{٩٥} - European parliamentary research service, **states of emergency in response to Coronavirus**, PE 659.385, december2020

كورونا، فكانت التدابير الاحترازية مصدر تلك التشريعات. من جهة أخرى، قد تكون مصدر تلك الإجراءات الاحترازية التشريعات العادية الصادرة عن المحاكم، سواء اعتمدت هذه الوسيلة قبل الأزمة الصحية الحالية، أو خلالها للتكيف مع وقائع انتشار وباء كورونا.

الدنمارك على سبيل المثال، لم تُشر في دستورها إلى ماهية حالة الطوارئ الحقيقية ولكن إلى نقل صلاحيات استثنائية ومحددة للملك. إدارة الوباء تتم من خلال القواعد التي ينص عليها قانون تدابير مكافحة الأمراض المعدية. أذن هذا القانون للجان المعنية بإدارة الوباء، المؤلفة من ممثلين من مختلف الإدارات العامة (الشرطة، السلطات المحلية الصحية، السياسيين...) باتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة الظرف الصحي الطارئ. نتيجة لانتشار وباء كورونا، تمّ تعديل القانون لمنح المزيد من الصلاحيات للحكومة، لا سيما لوزير الصحة في محاولة لتحسين وتسهيل الاستجابة على إقليم دولة الدنمارك.

أما هولندا، يشير قانون الصحة العامة وقانون المناطق الأمنية إلى اعتماد تدابير قانونية محددة لاحتواء وباء كورونا. حيث أنّ لوزير الصحة أن يُصدر التعليمات اللازمة التي تقوم على مبادئ توجيهية وطنية موجّهة إلى جميع رؤساء المناطق الأمنية، أو مبادئ توجيهية تُطبّق ضمن نطاق منطقة أمنية واحدة أو عدد محدود من المناطق. خلال الوباء الحالي تمّ سنّ قوانين محدّدة تطبيقاً للصلاحيات التي يسندّها قانون الصحة إلى وزير الصحة العامة والرعاية الاجتماعية والرياضية. أمّا السويد، اعتبرت أولاً أنّه لا يمكن تفعيل شرط الطوارئ لمواجهة أزمة صحية، ثم ما لبثت أن وضعت قوانين تشريعية تشير إلى تدابير محدّدة، ومنها الإغلاق المؤقت للأنشطة في مجال التعليم في ظلّ الظروف الطارئة، الحدّ من عدد الأشخاص الذين يسمح لهم بحضور التجمّعات العامة. كما أدخلت التعديلات على قانون الحماية من الأمراض المعدية، ومنها السماح للحكومة إذا اقتضى الأمر بفرض قيود على الأعمال التجارية أو المناسبات الثقافية، أو التجمّعات العامة.⁹⁶

⁹⁶– European parliamentary research services , states of emergency in response to corona virus, previous reference.

المطلب الثالث: نظام الطوارئ الصحي في التشريعات المقارنة (مصر - الكويت - الأردن - المغرب)

تتعدّد أساليب تنظيم حالة الطوارئ، وهذا ما قمنا بالإشارة إليه سابقاً وبالامتثال القائم في تنظيم بعض الدول، أما من ناحية بعض الدول العربية وتحديداً مصر والكويت والأردن، سنشير من جهة إلى الناحية الدستورية، القانونية، فنستمد من بعضها دلائل للإشارة إلى ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي انطلاقاً من الأسباب العامة وصولاً الى لبنان.

الفقرة الأولى: نظام الطوارئ الصحي في مصر

كيفية إدارة وباء كورونا من الناحية القانونية، هل كان من الضروري إدخال تعديلات على قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٨ من أجل حماية الحق في الحياة، الصحة العامة والسلامة العامة أم ذريعة لفرض قيود على بعض الحقوق والحريات العامة؟

-التنظيم الدستوري: أشار الدستور المصري في مضمون المادة ١٩ من دستور ٢٠١٤ المعدّل سنة ٢٠١٩، إلى أن لكلّ مواطن الحق في الصحة والرعاية الصحية، فيقع على عاتق الدولة الحفاظ على سير مرافق الخدمات العامة وتطويرها وتحسين أدائها.^{٩٧}

-التنظيم القانوني : القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ أشار إلى الإجراءات الصحية الوقائية بوجه الأمراض المزمنة المنتشرة في الإقليم المصري ، تمّ تعديل قانون ١٩٥٨ سنة ١٩٧٩ . ومع انتشار وباء كورونا، تمّ تعديل قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بموجب القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠، ومُنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة ومنها^{٩٨} :

⁹⁷- European parliamentary research services-states of emergency in response to corona virus, previous reference

^{٩٨} - محمد عبد الجليل المر، أثر جائحة كورونا على الحريات العامة، دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، مجلة الحقوق جامعة الكويت، مجلس النشر الجامعي، اصدار خاص لجائحة فيروس كورونا، يناير ٢٠٢١، ص ٣٩٣-٣٩٤

تعليق العام الدراسي في المعاهد والجامعات والمدارس، إيقاف الأعمال بشكل كلي أو جزئي...، حظر التجمعات العامة والخاصة، التظاهرات والاحتفالات، فرض الحجر الصحي، تحديد سعر بعض السلع والمنتجات الأساسية، تقسيط الضرائب ومدّ أجلها في ظلّ الظروف الاستثنائية^{٩٩}...

الفقرة الثانية: نظام الطوارئ الصحي في الكويت

نصّت المادة ١٥ من الدستور الكويتي عام ١٩٦٢ على أنه: "تُعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة" فمن الناحية الدستورية، نصّ الدستور الكويتي على وجوب الحفاظ على الحق في الصحة. أمّا من الناحية القانونية، لا بدّ من الإشارة إلى تشريعين مهمين: التشريع الأول القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩، تمّ تحديد الأمراض السارية من جهة و من جهة أخرى الإجراءات الوقائية، إجراءات الحدّ من الأمراض المنتشرة، العزل الإجباري، العلاج... كما منحت المادة ١٥ من هذا القانون صلاحيات استثنائية لوزير الصحة، من أجل الحفاظ على النظام العام و الحد من انتشار الأوبئة، على سبيل المثال: العزل التام، عدم السماح بالخروج دون تصريح مسبق، منع التجول في بعض المناطق، التطعيم الإجباري، عدم جواز نقل الأشخاص الغير المصابين دون إذن من وزارة الصحة...

وفي ظلّ انتشار وباء كورونا في دولة الكويت وفي إطار محاربة هذا الوباء، تم تعديل المادة ١٧ من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ فُرضت العقوبات لمن يخالف الإجراءات المتخذة في ظلّ انتشار جائحة كورونا، فإذا أقدم المواطن أو المقيم في دولة الكويت على مخالفة إجراءات كورونا، تفرض عقوبة السجن لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وغرامة لا تزيد عن خمسة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين. كما وأنه في ظلّ نقل العدوى متعمداً تفرض عقوبة السجن لمدة لا تتجاوز العشر سنوات وغرامة لا تزيد عن ثلاثين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين. التشريع الثاني: المرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩، أشار إلى تدابير الدفاع المدني في حالة الحرب أو الكوارث العامة أو الأحكام العرفية.^{١٠٠}

^{٩٩} -سرى عبد الكريم حارث الشاوي، مرجع سابق، ص ١٠

^{١٠٠} -محمد عبد الجليل المر، مرجع سابق، ص ٣٩٣-٣٩٤

الفقرة الثالثة: نظام الطوارئ الصحي في الأردن

تنص المادة ١٢٤ من الدستور الأردني على التالي: "إذا وقع حدث استثنائي يفرض الحفاظ على النظام العام والدفاع عن الأمن، يصدر قانون الدفاع الذي يُعطي الصلاحية إلى جهة مُحدّدة لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية ومنها وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يُعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار مجلس الوزراء." مع انتشار حالات الإصابة بوباء كورونا في الأردن، قرر مجلس الوزراء العمل بقانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢. يقوم النظام القانوني الأردني على إصدار قانون خاص بالدفاع لمواجهة الظروف الاستثنائية، يتم اقرار هذا القانون والمصادقة عليه ونشره وفقاً للقواعد الدستورية، ولكن اعلان العمل بهذا القانون يكون وفقاً لإرادة ملكية سامية، وذلك بناءً على قرار من مجلس الوزراء.^{١٠١}

الفقرة الرابعة: نظام الطوارئ الصحي في المغرب

أولاً لا بدّ من الإشارة إلى أنّه لا وجود لأي نصّ قانوني يُوّطر حالة الطوارئ الصحية عند وجود وضعية وبائية، فاستندت الحكومة في مواجهة الأزمة الصحية الى اعتماد المرسوم بقانون رقم ٢٠٢٠.٢٩٢ والذي أشار إلى معايير المعتمدة في تطبيق حالة الطوارئ الصحية واجراءات الإعلان عنها. كما في إطار الحفاظ على الصحة العامة، تمّ الاستناد إلى المادة ٢١ من الدستور المغربي الذي يشير إلى ضمان سلامة السكان وسلامة التراب الوطني في إطار احترام الحقوق والحريات العامة المكفولة للمواطنين.^{١٠٢}

في ٢٢ لأذار ٢٠٢٠ تم التداول بشأن مشروع المرسوم بقانون الذي يشير الى معايير اعلان حالة الطوارئ الصحية، كما تمّ التصديق عليه، مشيراً الى: الإجراءات المعتمدة في الاعلان عن حالة الطوارئ الصحية وتمديدها، التدابير اللازمة التي لا بدّ من اتخاذها بموجب مراسيم ومقررات

^{١٠١} -محمد عبد الجليل المر، مرجع سابق، ص ٣٩٤

^{١٠٢} -المرجع ذاته

تنظيمية وإدارية للتدخل الفوري ومنع تفاقم الحالة الوبائية. يعود للوزير الأول صلاحية توقيع المراسيم وإصدارها تطبيقاً للقانون. كما تمّ تحديد التدابير الواجب الالتزام بها بموجب هذه المراسيم، على سبيل المثال مدة الحجر الصحي ١٤ يوم قابلة للتمديد بموجب مرسوم تنفيذي، اعلان التعبئة العامة، تمديد الحجر المنزلي ضمن نطاق بعض الولايات، تعليق بعض الأنشطة التجارية واغلاق أنشطة تجارية أخرى... الغاية من إصدار هذه المراسيم الحفاظ على استقرار الوضع الصحي، عدم تفاقم الأزمة الصحية... في ظلّ الإجراءات والتدابير المتخذة لا بدّ من التقيّد بمضمون الدستور والأحكام الدستورية التي تشير إلى وجوب احترام حقوق وحرّيات الأفراد.^{١٠٣}

^{١٠٣} -صايش عبد الملك، دريال إكرام، "دستورية الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كورونا"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمن ميرا بجاية، مجلد رقم ٤، عدد ٢، ٢٠٢٠، ص ١٥٨

الفصل الثاني: ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي

في ظلّ انتشار جائحة كورونا والآثار التي نتجت عنها سواء على المستوى الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي... أكّدت معظم الدول، على أهميّة سنّ قانون يقوم على تنظيم حالة الطوارئ الصحية، تحديد دور مؤسسات الدولة وأجهزتها الإدارية في ظلّ انتشار الأوبئة، تطبيق الإجراءات والتدابير اللازمة، بسط صلاحيات الحكومة، وذلك من أجل الحفاظ على توازن النظام الصحي والحفاظ على صحة المواطن وسلامته وبالتالي احترام الحق في الحياة. في ظلّ وضع كارثي عالمي، انهيار المنظومة الصحية، صعوبات مادية وصحية تمثّلت على سبيل المثال في صعوبة إيجاد سرير، صعوبة توفير الكميات اللازمة من الأوكسجين، الإرهاق الكبير الذي يعاني منه العاملون في القطاع الصحي... ازداد الواقع الصحي سوءاً، فكان لا بُدّ من تحديد المسؤولية والالتزام بها بشكل دقيق، وذلك للحدّ من عدد الوفيات، ومن عدد الإصابات المُسجّلة في نسق تصاعدي^{١٠٤}.

سواء على الصعيد الصحي أو الاجتماعي أو الأمني، لا بدّ من إقرار قانون طوارئ وطني لمواجهة الظروف الاستثنائية، كخطوة أولى، أي سن قانون طوارئ صحي في مواجهة انتشار وباء كورونا وما يُعيق في الحفاظ على توازن النظام الصحي كخطوة ثانية وأساسية في ظلّ الواقع الأليم المعاش. فما هي ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي؟ أين لبنان اليوم في ظلّ مواجهة انتشار وباء كورونا؟ وكيف تمكّنت معظم الدول من مواجهة الأضرار التي لحقت بنظامها الصحي؟ انطلاقاً من الناحية العامة، سنقوم بتناول تباعاً بعض المعايير التي تستوجب إقرار قانون طوارئ صحي، وصولاً إلى إعطاء أمثلة لجهة الركائز التي استندت عليها بعض الدول في إقرار قانون طوارئ صحي، كي نتمكّن من دراسة النظام الصحي الهجين الذي تلتزم به الدولة اللبنانية فنعدو خطوة أمام الموجبات التي تفرض إقرار قانون طوارئ صحي.

^{١٠٤}-الحكومة التونسية تقر مشروع قانون أساسي يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ الصحية،

المبحث الأول: أسباب العمل بقانون طوارئ صحي

يُشكّل انتشار الوباء خطراً حقيقياً على السلامة العامة للأفراد، فلا بدّ من التصدي لها بإجراءات سريعة واستثنائية، حتّى لا تؤدي إلى هلاكهم بين عشية وضحاها. إذاً لا بدّ من اتخاذ إجراءات سريعة حتى لا يمتد الوباء خارج إقليم دولة معينة وبالتالي يُشكّل خطراً جسيماً وحالاً^{١٠٥}. بعض الدول لجأت إلى إقرار تعديلات على النظام القانوني الصحي وذلك لتدارك خطر الوباء على النظام العام والسلامة العامة، والبعض الآخر لجأ إلى اتخاذ إجراءات فورية وتدابير احترازية، فما هي الأسباب التي دفعت ببعض لإقرار قانون طوارئ صحي؟ ما هي المعايير التي يقتضي الاستناد عليها في إقرار قانون طوارئ صحي؟ ماهي ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي لبناني؟

المطلب الأول: في وجوب إقرار قانون طوارئ صحي

في ظلّ انتشار جائحة كورونا، لا بدّ من الالتزام بالتشريعات الوبائية، أولاً في سبيل الحفاظ على النظام العام والأمن العام، إرساء مفهوم الدولة والالتزام بمعايير الديمقراطية. لا بدّ من أن يطغى مفهوم الحق في الحياة، الحق في الصحة قبل بناء قانون طوارئ صحي متين دون العودة إلى مراسيم يُطبّق عليها حالة الحصار دون مفهوم حالة الطوارئ الصحية. وضمن هذا الإطار إلى ماذا أشار نائب رئيس المجلس الدستوري الفرنسي "برونو لاسير"، في ضرورات اقرار قانون طوارئ صحي؟

"برونو لاسير" نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي، القضاء الإداري:

"هل الأنظمة الاستثنائية ضرورية؟"

ليست الحالات الاستثنائية بواقع جديد، حيث أنّ الدول الكبرى في ظلّ انتشار أزمات طارئة تستند إلى آليات قانونية محدّدة في ظلّ القوانين المتّبعة... إنّ الأزمات الإرهابية والصحية، رغم اختلاف طبيعتها، تشترك في الطارئ الذي تجلّت به. إذاً كان لا بدّ من التصرف بسرعة.

^{١٠٥} - أحمد عودة الغويري، "اعلان العمل بقانون الدفاع الأردني"، مجلة الحقوق الكويتية العدد ٢٤، جامعة

الكويت، ٢٠٠٠، ٣٢٩-٣٨٨

ولكن هل كان من الضروري الخروج عن الإطار القانوني العادي المحدد في إعلان حالة الطوارئ؟ هذا السؤال ليس بلاغي. عندما أ طرح ذلك السؤال، ليس لدي إجابة، وأنا على علم بالصعوبات الهائلة التي يواجهها السياسيون في مثل هذه المواقف. لكن سيادة القانون تعاني من اللجوء المتكرر إلى أنظمة استثنائية: تضعف الحقوق والحريات، حتى لو كان بإمكان المرء دائماً القول، مع مونتسكيو، أن المواطنين يفقدون "حريتهم لبعض الوقت فقط من أجل الحفاظ عليها لسبب وجيه إلى الأبد". وفوق كل شيء، ماذا يتبقى من شرعية الدولة إذا وُجِّهت كل أزمة الضوء على عدم قدرتها على التعامل معها في الوضع الطبيعي وعدم قدرتها على توقع حدوثها؟¹⁰⁶

الفقرة الأولى: الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة والاستقرار الاقتصادي

ينقسم النظام العام إلى المرافق التالية: مرفق الأمن، الصحة والطمأنينة. يقوم على انتظام العلاقات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بما يوفّر الاستقرار الأمني والسياسي والاجتماعي والصحي. لا يقوم الاستقرار والسلم الاجتماعي على الأمن بمفهومه التقليدي فقط، ولكن الأمن ببعده الاجتماعي والاقتصادي. الانتظام العام لا يتأثر فقط بالحروب والأحداث التي ينجم عنها اضطراب في الأمن أو بما ينتج عن الكوارث الطبيعية، إنما يتأثر أيضاً بالأوضاع المالية والاقتصادية والنقدية، التي تترك انعكاسات سلبية على الأمن الاقتصادي والاجتماعي...إذاً كركيزة أساسية في سبيل إقرار قانون طوارئ صحي، كان وجوب الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة والاستقرار الاقتصادي، نقطة البداية، وهذا ما سنشير إليه تباعاً.

البند الأول: الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة

أحد الأسباب الأساسية التي تستوجب إقرار قانون طوارئ صحي، الحفاظ على النظام العام، فما هو تعريف النظام العام ضمن تحديد أدق وما هو النظام العام الصحي ...

¹⁰⁶ –Bilan annuelle2020, à l'écoute des citoyens, au service de l'état de droit,

للإشارة إلى ضرورة إقرار قانون طوارئ صحي سنستند إلى النقاط الأساسية التي يقوم عليها تعريف النظام العام بشكل عام والنظام العام الصحي تحديداً:

-النظام العام هو "مجموعة من المبادئ الشفهية أو المكتوبة والتي تعتبر أساسية في ظلّ النظام القانوني"^{١٠٧}

-يقوم النظام العام: "على أحد المرافق الأساسية وهو مرفق الصحة العامة الذي يشير تحديداً إلى معايير النظافة العامة"^{١٠٨}.

-نظام الصحة العامة "يؤدي إلى صياغة قاعدة الأولوية القانونية ويؤكد نفسه كأداة لتنظيم الحريات العامة فيحدد إطار الممارسة الصحية من أجلها"^{١٠٩}.

البند الثاني: الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي

انتشار وباء كورونا وتأزم الوضع الصحي، أوجب على الدول الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي. فكان لا بدّ من الحدّ من ارتفاع الأسعار خلال هذه الأزمة الصحية، وتحديد أسعار المواد الصحية، على سبيل المثال أسعار مُعقّم اليدين، والذي زاد سعره بشكل فجائي... فهل يجب أن يسود قانون السوق في وضع استثنائي مثل هذا؟ رفض القضاء الإداري الفرنسي، هذا المنطق، وفي موضوع المُعقّم على سبيل المثال وليس الحصر، رأى أنّ الحصول على هذا المنتج بسعر عادي هو من أجل الحفاظ على المصلحة العامة، فيقع على عاتق الحكومة أن تتخذ الإجراءات المناسبة بشكل فوري لتحديد سعر البيع، والتي لا بدّ أن تمتثل للشروط التالية:

١- هي محدودة في الوقت المناسب، وتقتصر على فئة معينة من المنتجات.

¹⁰⁷ – Stéphanie de Renard, 2008, l'ordre public sanitaire, thèse pour le doctorat, l'université de Rennes, page 95.

^{١٠٨} -المرجع ذاته، ص ٤٨

^{١٠٩} -المرجع ذاته ص ٩٥

٢- تتناسب مع خطورة الوضع.

لا بدّ إذاً من إقرار قانون الطوارئ كي لا يسود قانون السوق في ظلّ هذا الوضع الإستثنائي.^{١١٠}

البند الثالث: انشاء نظام صحي مُستدام أمام الأزمات الصحية في المستقبل

الاستجابة السريعة التي سعت إليها معظم دول العالم أمام تأزم الوضع الصحي، لا يجب أن تمنع التخطيط للمدى البعيد. إعداد الحكومة مشروع قانون لإنشاء نظام إداري مُستدام لحالات الطوارئ الصحية، الهدف منه تعلّم الدروس من الأزمة، بناء إطار قانوني مُلائم للأزمات المستقبلية، مهما كانت مُتقلّبة ومُتنوّعة... كما أنّه لا بدّ من تعديل النصوص الدستورية بعد الأزمات الاستثنائية التي قد تطرأ على البلاد وذلك لدمج "كلّ ما علّمنا إياه الأزمة".^{١١١}

الفقرة الثانية: في ضمان الحريات العامة

يهدف نظام الطوارئ الصحي التي تستند إليه معظم دول العالم الحفاظ على الحرية أولاً، فإذا كانت الحرية محدودة، فهي من أجل الحرية نفسها، وهذا ما أشار اليه مونتسكيو عبر قوله، أنّ في بعض الظروف يجب حجب الحريات.

"J'avoue pourtant que l'usage des peuples les plus libres qui aient jamais été sur la terre me fait croire qu'il y a des cas où il faut mettre pour un moment un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux."¹¹²

ولكن إذا كانت التشريعات الدولية تسمح بوضع قيود على بعض الحريات الأساسية في ظلّ انتشار الأوبئة فهي من أجل الحفاظ على الاستقرار العام والسلامة العامة، كما أنّ التدابير التي تتخذها

¹¹⁰– Bilan annuelle 2020 ,à l'écoute des citoyens, au service d'état de droit, Référence précédente, pp 88

^{١١١} – مرجع سابق، ص ٤١

¹¹² – Montesquieu, Esprit des lois 1777 Garnier, pp339-340

الحكومة والتي تُشكّل تقييداً لبعض الحقوق والحريات لفترة زمنية محدّدة هي تدابير قانونية ضرورية ومؤقتة.^{١١٣}

أشار المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم ٨٢٤-٢٠٢١، الصادر في ٥ تموز ٢٠٢١، إلى أنّ تطبيق حالة الطوارئ الصحية على الأراضي الفرنسية "سانت مارتن"، "سانت بارتيليمي"، وفرض تدابير احترازية من شأنها أن تُشكّل انتهاكاً للحقوق والحريات العامة المُصانة دستورياً. من أجل الحفاظ على سيادة دولة القانون أثناء تأزم الوضع الصحي، لا بدّ من حماية الحقوق والحريات الأساسية، لا بدّ من حماية الحق في الصحة العامة، تبعاً لما أشارت إليه الفقرة الحادية عشر من مقدّمة الدستور الفرنسي ١٩٤٦ " فإن الأمة تضمن للجميع الحق في الصحة "^{١١٤}.

فكيف لا بدّ من الحفاظ على التوازن بين الحريات العامة والحق في الصحة؟ ما هو مفهوم الحق في الصحة؟ وما هي المعايير التي يقتضي الالتزام بها؟

البند الأول: الحق في الصحة

إنّ إدارة أزمة صحية وبائية تقوم أولاً على حماية الحق في الصحة. استراتيجية حماية هذا الحق تختلف بين الدول، ولكن تجد أساسها المتين في القانون الدولي وتحديداً في العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية، كما تضمن حماية هذا الحق، هيئة شبه قضائية، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.^{١١٥}

^{١١٣} -يوسف البحيري "تدابير حالة الطوارئ لمحاربة فيروس كورونا والحريات العامة"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد ٦، يونيو ٢٠٢٠، ص ٤٠٣-٤٤١

¹¹⁴ -Décision numéro 824-2021, loi relative à la gestion de la crise sanitaire, www.conseil-état.fr.com, 12/11/2021

¹¹⁵ - Elie Tassel, "droit à la santé, droit à la vie et coronavirus "cahiers droits, sciences et technologies, www.journals.openedition.org, 11-2020, 151-170

وفي تحديد ماهية هذا الحق تُشير تباعاً إلى أن: الحق في الصحة لا يقوم على توفير خدمات الرعاية الصحية فحسب، بل الحفاظ على مُركّزات الصحة السليمة، مثل توفير المواد الغذائية اللازمة، تأمين المساكن الآمنة والظروف المهنية والبيئية والصحية.

يقوم الحق في الصحة على أربعة معايير أساسية:

-التوافر: وجود عدد كافي من مرافق الرعاية الصحية والسلع والخدمات...
-إمكانية الوصول: إمكانية وصول جميع المواطنين للخدمات الصحية والمنتجات الطبية، في ظلّ الرقابة القضائية.

- المقبولية: توافر المعايير الصحية في المنتجات الطبية.

- الجودة: المرافق والسلع والخدمات الصحية مناسبة علمياً وطبياً وذات نوعية جيدة.¹¹⁷

البند الثاني: في حماية دور الرعاية الصحية

يتأثر كبار السن الذين يعيشون بمؤسسات الرعاية، بشكل خاص من آثار جائحة كورونا، وذلك لعدم وجود أنظمة حمائية كافية. سمحت بعض الدول، وتحديدًا بعض الحكومات على سبيل المثال بعودة الأشخاص المصابين من المستشفيات، العاملين في دور الرعاية، كذلك بالنسبة للمسنين، دون ضمان وجود أليات كافية لرعايتهم. بعض السلطات الصحية الوطنية، المحليّة، لم تنشر البيانات والمعلومات الأساسية حول تأثير وباء كورونا في المرافق التي تضم كبار السن. كذلك الأمر، بالنسبة للموظفين العاملين في هذه المرافق، يفنقر بعضهم إلى معدّات الحماية الشخصية، فكانوا أكثر عُرضة لخطر العدوى ونقلها.¹¹⁷

البند الثالث: حماية صحة المحتجزين أثناء الأزمة الصحية

في ظلّ الأزمة الصحية، لا بدّ من منح اهتمام خاص للسجناء. دعا المرصد الدولي للسجون، نقابات المحامين، إلى اتخاذ تدابير اضافية في مؤسسات السجون ... حيث أنّ لا بدّ من حماية

¹¹⁷ -الحق في الصحة، www.who.int.com، ٢٠٢٠/٩/٢

¹¹⁷ - Amnesty International Report 2020/21 The state of the world's human rights, rights, www.amnesty.org.com

السجناء من التلوث الوبائي، تطبيق الحواجز في السجون، الحدّ من حركة مرور السجناء في الأماكن المغلقة والهواء الطلق، الكشف عن الأشخاص الذين يُعانون من أعراض المرض وإجراء الفحوصات اللازمة ومتابعتهم، توزيع الأقنعة الطبية ومواد التعقيم.... إذاً على الدول، أن تركز إلى أساس قانوني سليم في حماية صحة السجناء.¹¹⁸

البند الرابع: الموازنة بين الحريات الأساسية وحماية الصحة العامة

في إطار مواجهة جائحة كورونا، لا بدّ من الحفاظ على التوازن بين حقّين دستوريين، الحريات الأساسية للأفراد والحق في الصحة العامة. فكيف يُمكن الحفاظ على هذا التوازن دون العودة إلى أساس قانوني سليم في مواجهة انتشار الوباء؟ أثناء إعلان حالة الطوارئ الصحية، تمّ التضيق على الحريات العامة الأساسية للمواطن من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العام والسلامة العامة. هنا يكمن دور القاضي الإداري، قاضي الأمور المستعجلة، في توفير هذا التوازن والحدّ من التّعسف خلال هذه الظروف الاستثنائية التي فرضتها جائحة كورونا. ففي إطار تأزم الوضع الصحي قامت فرنسا بتشريع قانون طوارئ صحي وبالتالي تفعيل دور الرقابة القضائية وذلك من أجل الحفاظ على التوازن بين حماية الحق في الصحة من جهة والحريات العامة للمواطنين من جهة أخرى. تباعاً سنشير إلى مجموعة من الأحكام لمجلس الدولة الفرنسي، لتحديد دور القاضي في تأمين هذا النوع من التوازن¹¹⁹:

١- الحق في التظاهر:

في ١٣ حزيران ٢٠٢٠ تقدّمت الجمعيات والنقابات أمام مجلس الدولة الفرنسي Le Conseil d'État، بطلب وقف تطبيق المادة ٣ من المرسوم الصادر في ٣١ أيار ٢٠٢٠، الذي أشار إلى منع تجمّع أكثر عدد معيّن من المواطنين والمقيمين في الأماكن العامة.

¹¹⁸– Bilan annuelle, à l'écoute des citoyens, au service de l'état de droit, 2020, référence précédente, pp-84

¹¹⁹– محمد عبد الجليل المر، مرجع سابق، ص ٣٨٥

أشار مجلس الدولة الفرنسي في حكمه أنه في إدارة الأزمة الصحية لم يتم وضع عوائق لجهة السير في الأماكن العامة والطرق ما دام هناك احترام لقواعد التباعد الجسدي، والتقيّد بارتداء الكمامات. كما أنّ حرية التظاهر في الأماكن العامة من الحريات الأساسية وغير مُبرّر الاعتداء على هذه الحرية عندما يتمّ تطبيق التدابير الوقائية.^{١٢٠}

في لبنان تمّ تفعيل ما يُسمى بالمسؤولية الشخصية دون احترام قواعد التباعد الجسدي ودون التقيّد بارتداء الأقنعة الطبية، فإذاً أمام غياب أساس قانوني سليم لمواجهة انتشار الوباء، لا بدّ من تشريع حالة الطوارئ الصحية من أجل حماية الحق في الصحة أولاً والاستقرار على مختلف المستويات.

٢- التجمّع في دور العبادة:

تم التقدّم أمام مجلس الدولة الفرنسي بطلب وقف القرار المتعلّق بمنع التجمعات في أماكن العبادة والتخفيف من الإجراءات المُتخذة. تبعاً لذلك تمّ تعديل المرسوم الصادر في ١١ أيار ٢٠٢٠، واستبدال حظر التجمّع المُطلق في دور العبادة باعتماد وسائل مشدّدة للوقاية المطبّقة^{١٢١}.

الفقرة الثالثة: عدم إغلاق الفضاء الديمقراطي

التدابير والإجراءات التي اتُّخذت لمواجهة وباء كورونا أدّت إلى تعزيز دور السلطات التنفيذية. في معظم الدول، تمسّكت السلطات التنفيذية بصلاحيات واسعة غير موازية أمام التدابير التي يُفترض اتّخاذها لحماية الحق في الصحة، عدم تفعيل دور آليات الرقابة، قمع الآراء المعارضة، ممّا أدى إلى تراجع ديمقراطي وقمع سياسي. استخدمت بعض السلطات التنفيذية، الأزمة الصحية في سبيل إضعاف مفهوم الديمقراطية المشاركة. على سبيل المثال في تشيلي عيّنت السلطة التنفيذية لجنة من الخبراء لصياغة تعديلات دستورية هدفها تمكين صلاحيات السلطة التنفيذية، وفي البرازيل وسنغافورة وغيرها من الدول تمّ تأجيل الانتخابات البرلمانية خارج الإطار الدستوري...

^{١٢٠} - محمد عبد الجليل المر، مرجع سابق، ص ٣٨٧

^{١٢١} - المرجع ذاته، ص ٣٨٥

كما على سبيل حكومة تونس والمغرب على سبيل المثال، استغلّت في إعلان حالة الطوارئ الصحية تقييد حريات الأفراد، والحقوق الأساسية للمواطنين، حريات التعبير والإعلام والوصول إلى معلومات صحيحة حول واقعة انتشار كورونا في دولتهم، قمع التظاهرات ومنع التجمّعات دون التصريح عن ذلك رسمياً^{١٢٢}.

البند الأول: الحدّ من تعسف السلطة التنفيذية

مكافحة فيروس كورونا، شكّل مناسبة في عدد من الدول لتقييد حقوق وحريات المواطنين بشكل تعسفي، تعسّف في استعمال السلطة، استخدام العنف ضد المواطنين، فطغى على شعوب هذه الدول الرعب والخوف من السلطات الأمنية أكثر من انتشار وباء كورونا.^{١٢٣} تراجع إذاً مفهوم الديمقراطية خلال جائحة كورونا، غابت آلية الرقابة على الحكومات التي يعود لها اتخاذ جميع القرارات والتدابير المناسبة لمواجهة الوباء والحفاظ على السيادة الوطنية والأمن العام والسلامة العامة^{١٢٤}....

البند الثاني: في تمركز السلطات العامة

هل النظام الصحي مُتمركز بيد إحدى السلطات العامة؟

هناك اتجاه عام دولي نحو تمركز الصلاحيات في فترة انتشار وباء كورونا بيد السلطة التنفيذية، فقد استقادت بعض الحكومات من الأزمة الصحية لتعزيز سلطاتها على مختلف المستويات، وتجاوزت في بعض الأحيان التناسب والتوازن بين السلطات. كما ذهبت بعض الدول إلى الحدّ من دور الجمعيات البرلمانية (فرنسا) على الرّغم من أنّه يُعتبر شرطاً أساسياً للديمقراطية في ظلّ بعض الأنظمة البرلمانية، ممّا أدّى إلى تمركز الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية، وتراجع دور السلطة التشريعية أمامها.

^{١٢٢} -أثر جائحة كورونا على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا-تقرير تحليل ندوة عبر الإنترنت،

IDEA، 2020، ص ١٠

^{١٢٣} -يوسف البحيري، مرجع سابق، ص ٤٠٣

^{١٢٤} -المرجع ذاته، ص ٤٠٨

فرنسا وأمام تقادم الأزمة الصحية، وافقت على تحويل الاستثمارات لصالح الحكومة، مما أدى إلى تمركز سياسي في ممارسة الاختصاصات الرئيسية بيد السلطة التنفيذية وبالتالي إدارة الأزمة الصحية على نفقتها الخاصة، وغالباً على حساب السلطات المحلية. إذاً عندما يتم منح صلاحيات استثنائية وشبه مُطلقة للسلطة التنفيذية، نظام حالة الطوارئ الصحي المُطبَّق سيؤدي إلى الإخلال بوظائف المؤسسات العامة.¹²⁵

كما قد يزيد الاختلال في توازن الصلاحيات لصالح السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، عندما تمنح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار مراسيم للحدّ من انتشار الوباء. على سبيل المثال، فرض التدابير الوقائية دون فترة زمنية محدّدة، غياب المراجعة القضائية المُسبقة بوجه التدابير المتّخذة، والتي تُعدّ ضماناً أساسياً للحقوق والحريات الأساسية للأفراد والمواطنين. فلا يُمكن استبعاد دور القضاء ولا بدّ من السعي نحو تعزيز صلاحيّاته.¹²⁶

البند الثالث: الحق في المراجعة القضائية

انتشار وباء كورونا، واستراتيجية مواجهة هذه الأزمة تفرّض الحفاظ على حقوق الأفراد، وتحديدًا الحق في المثل أمام المحاكم وبالتالي الدفاع عن حقوقهم وحرّيتهم التي قد تكون مهدّدة بسبب إجراء مُعيّن مُخالف للأنظمة الدستورية والقوانين. وبالتالي على المحاكم أن تُمارس سلطاتها وأن تُضمن تطبيق القواعد الدستورية، حيث أنّ المواطن قد تُنتهك حقوقه وحرّيته نتيجة إجراء مُتخذ في ظلّ حالة الطوارئ الصحية أو نتيجة قرار مُتخذ في استراتيجية حماية الصحة العامة.¹²⁷

¹²⁵ –Fondation Robert Schuman, le **contrôle parlementaire dans la crise sanitaire**, numéro558, 11 mai2020

¹²⁶ –Défenseur des droits–république française, avis du défenseur du droit numéro20–10,3 décembre 2020

¹²⁷– Bilan annuelle, À l’écoute des citoyens, au service de l’état de droit, 2020
Référence précédente.

تقدّمت نقابة الأطباء الفرنسية " jeunes médecins " أمام مجلس شورى الدولة بطلب الاحتواء الكامل أمام تأزم الوضع الصحي نتيجة انتشار وباء كورونا ، فطالبت بضرورة إلزام رئيس مجلس الوزراء الفرنسي ووزير الصحة بتشديد التدابير المتخذة للحدّ من انتشار وباء كورونا، على سبيل المثال المنع من المغادرة دون إذن طبي، إيقاف المواصلات العامة، وقف الأنشطة المهنية الغير حيوية، الحفاظ على سلامة السلع الغذائية، ضمان سلامة الطاقم الطبي، تطبيق الإجراءات التي استندت إليها نقابة الأطباء الفرنسية أمام تأزم الوضع الصحي في فرنسا .

تبعاً لذلك فرض مجلس الشورى الدولة على رئيس مجلس الوزراء ووزير الصحة بوجوب اتخاذ إجراءات وتدابير احترازية مُحدّدة تبعاً لما يفرضه الوضع الاستثنائي مع الأخذ بعين الاعتبار بالإجراءات الأساسية التي دعت إليها النقابة الطبية وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة، ومنها على سبيل المثال تحديد نطاق الإعفاء من الحجر الصحي لأسباب صحية، تقييم المخاطر نتيجة وجود الأسواق المفتوحة...^{١٢٨}

سلّط قرار مجلس الشورى الدولة الضوء على ضعف الأدوات في لبنان لمواجهة كورونا، التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية وخاصة في ظلّ حالات الطوارئ. أنشأ القانون الفرنسي رقم ٢٠٠٠/٥٩٧ المراجعة العاجلة أمام المحاكم الإدارية، لحماية حقوق وحرّيات المواطنين، ومنها الحق في الحياة والذي استند إليه مُعظم المتقاضون أمام تلك المحاكم. قضاء العجلة يُتيح للقاضي الإداري اتخاذ التدابير الضرورية لوقف التعدي على الحقوق والحرّيات. يتأكد القاضي الإداري من توافر نقطتين أساسيتين في إطار القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية ألا وهي الضرورة والتناسب. في قرار نقابة الأطباء الفرنسية اعتبر المُتقاضون أنّ التدابير التي اتخذتها الإدارة غير كافية لحماية حقّهم في الحياة، ومن الواجب اتخاذ تدابير أكثر صرامة. تمّ التصديق على الطلبات جزئياً، حيث اعتبر القاضي الإداري أنّه في ظلّ التدابير المتخذة وتكيف الإدارة مع الأوضاع الراهنة لا بدّ من

128 – Conseil d'état 22 mars 2020 Demande de confinement totale,
www.conseil-état.fr.com, 20/12/2021.

طلب توضيح من السلطات العامة حول مضمون حماية الحق في الحياة، للحفاظ على التناسب والضرورة والمساواة أمام القانون. هذه المراجعة المستعجلة غير موجودة في لبنان في سبيل الحفاظ على الحقوق والحريات وتحديد الحق في الحياة في موضوعنا الحالي، كما لا وجود لحالة عجلة تستدعي وقف التنفيذ، وهي حالة نظّمها القانون الفرنسي للحدّ من تعدي السلطة التنفيذية على الحريات العامة.^{١٢٩}

المطلب الثاني: التجربة الغربية

على الرّغم من الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية عالمياً، لم تعمّد بعض الدول إلى فرضها ضمن نظامها القانوني، ولكن بدلاً من ذلك استندت على الأحكام العادية التي قد تكون أقل تناسباً في ظلّ تأزم الوضع الصحي. تختلف إذاً أسباب ذلك، حيث أنّ قد نكون أمام استحالة قانونية أو قد يتواجد عائق الإنحياز السياسي، فليس من الضروري اعتبارها الوسيلة الفضلى لمواجهة جائحة كورونا.

الأسباب التي دفعت بالجمهورية الفرنسية الانتقال من قانون سنة ١٩٥٥ إلى النظام الطوارئ الصحي الحالي، خطر شديد، تهديد وباء يُسبّب مرض جماعي، وجوب تنظيم دفاع على محاور عسكرية وشرطية وصحية واقتصادية، ضمان حماية حياة المواطنين وصحتهم وشخصهم وممتلكاتهم وحقوقهم، ضمان استقرار الاقتصاد الوطني...

هنغاريا والانتقادات حول نظام الطوارئ الصحي المُعتمد مع انتشار وباء كورونا على كافة أراضيها، وبالتالي واجهت اندثار الحالة الصحية بالالتزام بالقواعد الدستورية التي تستوجب إقرار قانون طوارئ صحي... إذاً تعدّدت أسباب إقرار قانون طوارئ صحي، وهذا ما سنشير إليه تباعاً بالعودة إلى بعض الدول دون ترتيب مسبقاً نظراً لسعيها الحثيث في مواجهة وباء كورونا مقارنة مع باقي الدول وهذا ما سنتابع دراسته لعلّه بذلك أحد الخطوات الأساسية التي قد يتمّ الارتكاز عليها في إقرار قانون طوارئ صحي في لبنان.

إذاً إلى ماذا استندت دول العالم اليوم في مواجهة تأزم الوضع الصحي؟

^{١٢٩} - شهرزاد الحجار، قراءة لقرار لمجلس الشورى الفرنسي حول تدابير الحد من انتشار كورونا: أي دروس

لحماية الحقوق والحريات الأساسية في لبنان، المفكرة القانونية- ٢٠٢٠/٩/٩

الفقرة الأولى: في غياب المواجهة التشريعية

تنظيم حالة الطوارئ يختلف بين الدول، فبعض الدول تأخذ بأسلوب التنظيم الدستوري، والبعض الآخر بأسلوب التنظيم التشريعي الخ... إذاً الدول ارتأت لمواجهة وباء كورونا وانعكاسه السلبي على مختلف المستويات بضرورة إدخال بعض التعديلات القانونية على نظامها الصحي المعتمد في إطار الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ على إقليم دولتها. أمام وجوب إقرار قانون طوارئ صحي ارتأت بعض الدول إلى تطبيق الأحكام العادية دون تعديلات جوهرية في إطار نظامها المعتمد.

الظروف الاستثنائية هي ظروف قهرية تُهدد إقليم الدولة على مختلف المستويات، قد تشمل الحروب أو الفتن أو الاضطرابات الاجتماعية، أو الكوارث الطبيعية، أو انتشار الأوبئة... تعددت التعريفات واختلفت معها المعايير التي تم الارتكاز عليها في مواجهة الظرف الاستثنائي... فعلى سبيل المثال اليابان، لم ترى في انتشار الأوبئة كارثة صحية، ممّا لا يستوجب إقرار قانون طوارئ صحي أو إدخال تعديلات ضمن إطار النظام القانوني الصحي المطبق على إقليمها.¹³⁰

حيث أنّ، اليابان اليوم لم تُحدّد في دستورها مفهوم حالة الطوارئ، المعايير التي يقتضي الالتزام بها في ظلّ الإعلان عن حالة الطوارئ، والسبب في ذلك يعود إلى أنّ السلطة قامت بحذف بند الطوارئ في دستور ١٩٤٧ منعاً من إساءة استعمال السلطة في حالات الطوارئ. إذاً بالنسبة للعديد من الدول، الجائحة لا تُشكّل " طارئاً ضمن الأحكام الدستورية أو القانونية التي تسمح بإعلان حالة الطوارئ". معظم النصوص الدستورية أشارت إلى أنّ حالة الطوارئ تُعلن في ظلّ الحروب، العدوان الخارجي، الخ...

¹³⁰–European commission for democracy through law (Venice commission)
compilation of Venice commission opinions and reports on law making
procedures and the quality of the law– Strasbourg, 29 March 2021

إلا أنّ عدداً قليلاً من النصوص الدستورية أشارت إلى أنّ إعلان حالة الطوارئ يكون كذلك في ظلّ الكوارث الطبيعية، دون إشارة البعض إلى حالة انتشار الأوبئة، أي حالة الطوارئ الصحية.¹³¹ تبعاً لذلك في حال عدم وجود أحكام تشير إلى الإعلان عن حالة الطوارئ استجابةً لجائحة كورونا، يجب على الدول أن تعتمد على أحكام أخرى وهذا ما قامت عليه دولة اليابان أو استحداث نصوص جديدة وهذا ما اتبعتُهُ فرنسا.

الفقرة الثانية: في إطار تعديلات النظام الصحي

مماثلاً لقانون ١٩٥٥ الفرنسي، أنشئ نظاماً جديداً بعنوان "حالة الطوارئ الصحية" للتعامل مع وباء كورونا، بناءً على توصية مجلس الدولة الفرنسي، فأدخل هذا النظام الجديد في قانون الصحة العامة، ومنح بدوره الحق لوزير الصحة باتخاذ الإجراءات اللازمة في حال وجود تهديد وبائي... ذهبت بعض الدول إلى تشريع قانون طوارئ صحي لتأمين الأساس القانوني، للإجراءات المتخذة في ظلّ تأزم الوضع الصحي، كالحجر الصحي والإغلاق التام والاحتجاز... على سبيل المثال، في بريطانيا عام ١٩٨٤ للوزير الحق بوضع "قيد أو شرط خاص" بشأن المكان الذي يذهب إليه الفرد، فرض إغلاق تام على الصعيد الوطني تبعاً لما هو مناسب وضروري. من جهة أخرى، تمّ سنّ قوانين الصحة العامة في بعض الدول في أوقات محدّدة ولكن لم يكن قد تمّ التطرّق لها في البداية، فأنتت في موضع التطبيق لمواجهة انتشار وباء كورونا دون إجراء بعض التعديلات الأساسية والجوهرية عليها مواكبةً للواقع العام.¹³²

على سبيل المثال، في النيبال (قانون الأمراض المعدية لعام ١٩٦٤) وإيرلندا (قانون الصحة لعام ١٩٤٧) والهند (قانون الأمراض الوبائية لعام ١٩٩٧)، الموضوع الأساسي هنا، هو أنّ التشريعات

¹³¹–European commission for democracy through Law (Venice commission) compilation of Venice commission opinions and reports on law-making procedures and the quality of the Law, Previous reference.

¹³²– المرجع ذاته

الحالية كانت في كثير من الأحيان غير مناسبة، وتتطلب إدخال بعض التعديلات لمواجهة التحديات التي نشأت عن الوباء.^{١٣٣} ذهبت الدول إلى تعديل أنظمتها الصحية بالتعاون مع الخبراء الدستوريين والقانونيين، من أجل التكيف مع المعطيات الجديدة التي قد تطرأ، وبالتالي سنّ قانون متين يوصل البلاد إلى نتائج أكثر إيجابية.^{١٣٤}

الفقرة الثالثة: أمام أوجه القصور القانونية

عانت إيطاليا من أعلى معدلات الوفيات في أوروبا وكانت من بين أول من أدخل تدابير تقييدية والثانية على المستوى العالم، بعد الصين، التي فرضت إغلاقاً وطنياً. تباينت الإجراءات الأولية على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية وتمّ تفعيلها بسرعة وبشكل عشوائي إلى حدّ خلق " فوضى تنظيمية وقانونية". ومع ذلك، تمّ تغيير ذلك ردّاً على الانتقادات الموجهة من الأكاديميين والمحامين ووسائل الإعلام، فقامت الحكومة الإيطالية بتعديل الإجراءات القانونية من أجل الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وعلى مبدأ سيادة القانون.

تردّد هذا الاتجاه من أجل الإصلاح القانوني في معظم الدول الأوروبية، حيث أنه تمّ تصحيح أوجه القصور القانونية الأولية لاحقاً من خلال تطبيق استراتيجية الإصلاح القانوني السياسي. المعايير القانونية التي تمّ الاستناد عليها في اعلان حالة الطوارئ، والقواعد التي يقتضي الالتزام بها، أدت في بعض الدول إلى الحدّ من الرقابة التشريعية والقضائية على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية تطبيقاً لإعلان حالة الطوارئ، فكان إقرار نظام طوارئ صحي موازي للواقع الأليم الذي تمّ التعايش به في معظم دول العالم أحد الخطوات الأولى التي اعتمدها الدول اليوم.

133 –European commission for democracy through Law (Venice commission)
compilation of Venice commission opinions and reports on law-making
procedures and the quality of law, previous reference

١٣٤-المرجع ذاته

من جهةٍ أخرى، ارتأت بعض الدول في تعديل نظامها القانوني أحد الوسائل الأساسية لمحاربة تأزم الأوضاع الصحية على أراضيها.^{١٣٥}

المبحث الثاني: الوضع الراهن في لبنان وضرورات إقرار قانون طوارئ صحي

إعلان التعبئة العامة، أي وضع جميع الموارد المادية والإنسانية تحت تصرف السلطات العامة أمام انتشار جائحة كورونا. إعلان التعبئة العامة يُتيح لمجلس الوزراء اتخاذ إجراءات احترازية، على سبيل المثال، مصادرة الأشخاص والأموال، فرض الخدمات على الأشخاص المعنويين والحقيين... الخ.^{١٣٦}

وفي هذا السياق، كانت قد أعلنت السلطات اللبنانية التعبئة العامة، عبر بيان صادر عن المجلس الأعلى للدفاع اللبناني وذلك نتيجة تزايد الإصابات بفيروس كورونا، ومعها تمّ فرض مجموعة من التدابير والإجراءات الاحترازية وتمّ تمديد التعبئة العامة لنهاية شهر أذار من العام ٢٠٢١. ولكن تقاعس السلطات العامة عن تطبيق معايير إعلان التعبئة العامة أدّى إلى الوقوع في العديد من الثغرات كانت سبباً أساسياً لوجوب إقرار قانون طوارئ صحي.

المطلب الأول: نظام قانوني هجين

يُعتبر النظام الهجين أحد العوامل الأساسية المُسببة في تفكك بني المجتمع، فيتقدم لبنان أمام الدول العربية بتمثيل نظام قانوني هجين. وهذا ما يستوجب إقرار قانون طوارئ صحي أولاً، كما أن الصلاحيات التي تعود للسلطة التنفيذية أمام انتشار وباء كورونا، في سبيل الحفاظ على الاستقرار

¹³⁵– European commission for democracy through Law (Venice commission)

Compilation of Venice commission opinions and reports on law-making

Procedures and the quality of law, previous reference.

^{١٣٦} – شهرزاد الحجار، قراءة لقرار لمجلس الشورى الفرنسي حول تدابير الحد من انتشار كورونا: أي دروس لحماية الحقوق والحريات الأساسية في لبنان، مرجع سابق

الأمني والاقتصادي والسياسي على مختلف المستويات تفرض الالتزام ببعض المعايير والإجراءات المتعلقة بإعلان التعبئة العامة، حماية الحريات العامة، وجود رقابة سليمة. فما هي ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي في لبنان؟

الفقرة الأولى: ما بين لبنان وفرنسا

ما بين النظام القانوني الذي يرفع إعلان حالة الطوارئ في لبنان، المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥، والنصوص الفرنسية في تحديد نظام حالة الطوارئ يقع نظام قانوني لبناني هجين. في التنظيم الفرنسي، نصّ قانون ٩ آب ١٨٤٩ على حالة الحصار. حيث أنّ المادة السابعة أشارت إلى أنّه فور إعلان حالة الحصار تنتقل صلاحيات السلطات المدنية المتعلقة بحفظ الأمن إلى السلطة العسكرية، كما أشارت المادة التاسعة إلى الإجراءات التي يعود للسلطة العسكرية اتّخاذها، وهي: تحري المنازل ليلاً ونهاراً، إبعاد المشبوهين والذين لا يقطنون في المنطقة الخاضعة لحالة الحصار، البحث ومصادرة الأسلحة والذخائر، ومنع النشرات والاجتماعات التي تُعتبر مخلّة بالأمن.^{١٣٧}

بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية، أصدر المفوض السامي القرار رقم ٢٢٣ في ٩ أيلول ١٩٣٩، والذي أخضع بموجبه لبنان إلى حالة الحصار. فرض هذا الواقع نقل الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المدنية للسلطة العسكرية للحفاظ على الأمن.^{١٣٨} بعد الاستقلال، صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٢٧ تاريخ ١٦ شباط ١٩٥٣، المتعلّق بإعلان حالة الطوارئ وهكذا تم استخدام مصطلح قانوني جديد حلّ محلّ " حالة الحصار".

كما وضع مرسوم ١٩٥٣ / ٢٧ استراتيجية قانونية استثنائية مماثلة لقانون حالة الحصار الفرنسي الصادر سنة ١٨٤٩، حيث أشارت المادة الثانية منه إلى أنّه: " فور اعلان حالة الطوارئ، تخضع قوى الدرك والشرطة والأمن العام ورجال القوة المسلحة في الموانئ ومخافر الجمارك للسلطة العسكرية بشكل مباشر".

^{١٣٧} - أحمد خواجه، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، www.newlebanon.info.com، مرجع سابق

^{١٣٨} - المرجع ذاته

وعندما نقارن بين النص الفرنسي واللبناني لجهة الصلاحيات التي منحت للسلطة العسكرية، ومنها على سبيل المثال: فرض التكاليف العسكرية، إعطاء الأوامر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها، منع النشرات المخلة بالأمن، نجد أنّها نقل شبه حرفي لأحكام المادة التاسعة لقانون ١٨٤٩ الفرنسي حول حالة الحصار.^{١٣٩}

وفي ظلّ الأزمة الخطيرة التي واجهتها فرنسا في الجزائر، صدر قانون في ٣ نيسان ١٩٥٥، أنشأ نظاماً قانونياً استثنائياً جديداً حدّد حالة الطوارئ والتي تختلف عن حالة الحصار حيث أنّ تمّ بسط صلاحيات السلطات الإدارية والسلطات المحليّة، على سبيل المثال صلاحيات وزير الداخلية وصلاحيات المحافظين. حالة الحصار، هي نظام أمني عسكري يهدف لمواجهة الاضطرابات الأمنية الناشئة عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة، في مقابل ذلك حالة الطوارئ هي نظام مدني لمواجهة الأخطار الناشئة عن خلل خطير في السلامة العامة أو الصحة العامة أو عن حوادث تأخذ طابع الكارثة العامة. نصّت المادة ٦٥ من قانون ١٩٥٥ على التدابير التي يُمكن اتّخاذها عند إعلان حالة الطوارئ:

-حظر تجول الأشخاص في مناطق وضمن أوقات معيّنة.

-تطبيق نظام معيّن ضمن نطاق إقليمي مُحدّد.

-فرض الإقامة الجبرية.^{١٤٠}

فحالة الطوارئ تؤدي إلى فرض قيود على الحريات العامة للمواطنين أكثر من حالة الحصار، والتدابير التي يُمكن اتّخاذها في حالة الطوارئ لا وجود لها في حالة الحصار. لم يكن نظام حالة الطوارئ الفرنسي موجوداً سنة ١٩٥٣ عندما صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٢٧ في لبنان لذلك كان المصدر القانوني لحالة الطوارئ هو القانون الفرنسي ١٨٤٩.

^{١٣٩} - أحمد خواجه، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، www.newlebanon.info.com، مرجع سابق

^{١٤٠} - المرجع ذاته

أصبحت حالة الطوارئ الفرنسية من الأنظمة القانونية المعروفة في لبنان سنة ١٩٦٧، ومع اندلاع الحرب بين الدول العربية وإسرائيل قامت الحكومة اللبنانية باستغلال هذا الوضع وطلبت من مجلس النواب مَنْحها صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية فيما يتعلّق بالحفاظ على السلامة العامة والأمن العام والصحة العامة، فتمّ عبر القانون رقم ٤٥ سنة ١٩٦٧. واستناداً لهذا القانون صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢ الذي ألغى المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٣/٢٧ واستبدلت مواد هذا المرسوم بقواعد مُغايرة لجهة إعلان حالة الطوارئ ضمن إطار ما يسمّى بالمنطقة العسكرية.^{١٤١}

أشارت المادة الرابعة من هذا المرسوم إلى التدابير التي يعود للسلطة العسكرية اتّخاذها في سبيل الحفاظ على الأمن:

- تعقّب المنازل المشتبه فيها.

- الرقابة على الجهات الإعلامية.

- إصدار الحجز بحق بعض الأشخاص أو على بعض الممتلكات.

- فرض الإقامة الجبرية.

- منع تجوّل الأشخاص ضمن نطاق مكان مُحدّد.^{١٤٢}

إذاً حالة الطوارئ التي أشار إليها المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ هي دمج لحالة الحصار في قانون ١٨٤٩ وحالة الطوارئ سنة ١٩٥٥ في النظام الفرنسي، ممّا أدّى إلى منح السلطة العسكرية صلاحيات خارقة أقوى من أي نظام قانوني معمول به في فرنسا. وهذا ما يُشير إلى خطورة النظام اللبناني، ما أشار إليه قانون الدفاع الفرنسي الصادر في ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٤ إلى أنّه لا يجوز في المنطقة نفسها وفي وقت واحد إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ معاً.^{١٤٣}

^{١٤١} - أحمد خواجه، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، www.newlebanon.info.com، مرجع سابق

^{١٤٢} - سابين الحايك "حالة الطوارئ" غير طارئة: مخالفات بالجملة، www.annahar.com

^{١٤٣} - أحمد خواجه، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، مرجع سابق

حالة الطوارئ تقوم بتوسيع صلاحيات السلطات المدنية بينما حالة الحصار تنقل هذه الصلاحيات إلى السلطة العسكرية، وإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار معاً يتم منح السلطة العسكرية صلاحيات السلطة الإدارية العادية والاستثنائية الناتجة عن إعلان حالة الطوارئ مما يُشكّل تهديداً وتقييداً للحريات العامة. هنا يتّضح مدى خطورة دمج أحكام حالة الطوارئ وحالة الحصار في لبنان ونقلها إلى يد السلطة العسكرية، يضاف إلى ذلك ضعف رقابة مجلس النواب على حالة الطوارئ.^{١٤٤}

في فرنسا، يتم الإعلان عن حالة الحصار وحالة الطوارئ بموجب مراسيم، كما يتم التمديد لحالة الطوارئ بموافقة مجلس النواب، بالمقابل أشار لبنان إلى وجوب اجتماع مجلس النواب خلال ٨ أيام للنظر في هذا التدبير وإن لم يكن في دور انعقاد. فهل دور مجلس النواب هنا يشير إلى وجوب موافقته؟ النظر في هذا التدبير علماً أنّ لبنان لم يُحدد موقفه سابقاً. في فرنسا، عندما يخضع المواطنين لحالة الطوارئ لمدة تزيد عن ١٢ يوماً، يصدر قانون ينظّم حالة الطوارئ وفترة تطبيقها ... بينما في لبنان تمّ تمديد حالة الطوارئ بطرق تقع ضمن خانة الشكّ لعدم دستوريّتها في ظلّ حكومة مستقلة.^{١٤٥}

الفقرة الثانية: في تطبيق معايير إعلان التعبئة العامة:

أعلن مجلس الوزراء بتاريخ ١٥ آذار ٢٠٢٠ التعبئة العامة على الأراضي اللبنانية نتيجة انتشار وباء كورونا، إلى ماذا استندت السلطات العامة في إعلان التعبئة العامة؟ تمّ الإعلان عن التعبئة العامة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء وبالاستناد إلى المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣. نتيجةً لإعلان التعبئة العامة تتخذ التدابير الاحترازية بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء، كما لا بدّ من مراعاة الأحكام الدستورية في إعلان حالة الطوارئ عندما تلجأ السلطة التنفيذية إلى تشديد الإجراءات المطبّقة.

^{١٤٤} - أحمد خواجه، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، لبنان في الطليعة الأولى، مرجع سابق

^{١٤٥} - وسام اللحام، تشريح حالة الطوارئ في لبنان، المفكرة القانونية، ٢٠٢١/٣/١٣

خالفت السلطة التنفيذية في لبنان المعايير التي يقتضي الالتزام بها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢/١٩٨٣، حيث تمّ الإعلان عن التعبئة العامة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء وليس تبعاً لمرسوم، كما تمّ تطبيق الإجراءات والتدابير الاحترازية للحدّ من انتشار الوباء بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء، ولم تصدر بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء مقترنة بتوقيع كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير المختص.^{١٤٦}

الثغرات التي أوجدتها السلطات العامة في لبنان بسبب تقاعسها عن تطبيق معايير إعلان التعبئة العامة:

عدم جهوزية النظام الصحي، لم تُقم السلطات اللبنانية بتحديد حاجاتها المادية والبشرية للتمكّن من مواجهة جائحة كورونا، عدم اتّخاذ قرارات تَهْدُف إلى تعزيز النظام الصحي، عدم تطوير البنى التحتية الضرورية في إطار تأمين الحجر الصحي، مُصادرة المستشفيات الخاصة لتأمين الاختبارات والعلاج لجميع المصابين. لم تعتمد السلطات اللبنانية إلى مصادرة الأقنعة والقيام بتوزيعها ممّا تسبّب بتضارب أسعار هذه السلع الضرورية للوقاية من وباء كورونا، كما لم تعتمد إلى وضع اليد على أبنية أو استرداد المنشآت المُقامة على الأملاك البحرية المُعتدى عليها لتأمين أماكن حجر كافية للأشخاص الذين ليس لديهم القدرة المادية لعزل أنفسهم ضمن نطاق أماكن محدّدة. بل اتّخذت إجراءات أخرى لم تستند على مفهوم الجهوزية في ظلّ تأزم الوضع الصحي، حيث تمّ تحميل الأفراد المسؤولية الفردية، اتّخاذ قرارات سطحية لجهة التباعد الاجتماعي وإجراءات الوقاية الصحية.^{١٤٧}

عدم ممارسة الدولة لدورها ضمن إطار دولة القانون واستخدام وسيلة أخرى قائمة على طلب المساعدة من الغير، مثلاً لجهة تطبيق أماكن العزل للمغتربين الذين قرروا العودة إلى لبنان، لم تلجأ الدولة إلى استخدام صلاحياتها كما هو محدّد في إعلان التعبئة العامة في مصادرة المستشفيات

^{١٤٦} -وسام اللحام، حالة الطوارئ والتعبئة العامة، www.al-akhbar.com، ٢٠٢١/١٢/٢٠.

^{١٤٧} شهرزاد الحجار، السلطة العامة أمام كورونا، المفكرة القانونية، ٢٠٢١/٣/١٣.

لتأمين إجراءات الحجر الصحي، ولكنها لجأت إلى طلب يد العون من القطاع الخاص، بالإضافة إلى ابتعاد الدولة عن ممارسة دورها وحلول الأحزاب والجمعيات الإنسانية مكانها لتقديم المساعدة. رفض المُستشفيات الخاصة استقبال مرضى فيروس كورونا نتيجة السيطرة الحزبية، توزيع الأقنعة الصحية مع شعارات حزبية، تأمين فحوصات الكشف عن فيروس كورونا خارج إطار مؤسسات الدولة^{١٤٨}...

إذاً لم تتمكن الدولة اللبنانية من تطبيق نظام التعبئة العامة الأساسي، لجهة توفير الموارد الأساسية، وتطبيق التدابير الأساسية في تقييد الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين....^{١٤٩}

أوجب القضاء الفرنسي السلطة التنفيذية، عندما تتخذ التدابير اللازمة لإدارة حالة الطوارئ الصحية في البلاد، أن تلتزم "بوضوح القرارات المقيّدة للحريات"، و " بالتبليغ المنتظم للمواطنين ". أما في لبنان لم تحترم السلطات أي من هذين الموجهين، فبالنسبة لموجب الوضوح، لم يُكرّس مجلس الوزراء منعاً صريحاً وواضحاً للخروج من المنزل، استند إلى المسؤولية الأخلاقية، الواجب الأخلاقي، فكيف تُبرّر محاضر الضبط التي وقعت بحق المواطنين، حتى قبل نشر المرسوم الصادر عن مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية؟

وما هو الأساس القانوني للغرامات التي فُرضت بحقهم؟ كما أنّ الحكومة لم تُبرّر مفهوم الضرورة القصوى التي تُبرّر الخروج من المنزل مثلاً. ما بين فرنسا ولبنان وقع لبنان في فشل دور السلطات لجهة تبليغ المواطنين بالتدابير المتخذة بشكل واضح وكاف، ممّا يستوجب إقرار قانون طوارئ صحي لمواجهة الثغرات وللالتزام بالمعايير التي لا بُدّ من ايضاحها. بالإضافة إلى ذلك وتوضيحاً لجهة أهمية إقرار قانون طوارئ صحي، قرار رئيس مجلس الوزراء في المنع من الخروج الكلي إلى الشوارع في الليل، كان دون أي تعليل ممّا أثار تساؤلات حول ماهية الإجراءات المتخذة ومدى فعاليتها.^{١٥٠}

^{١٤٨} - شهرزاد الحجار، السلطة العامة أمام كورونا، المفكرة القانونية، ١٣/٣/٢٠٢١

^{١٤٩} - المرجع ذاته

^{١٥٠} - شهرزاد الحجار، قراءة لقرار لمجلس الشورى الفرنسي حول تدابير الحد من انتشار كورونا، مرجع سابق

المطلب الثاني: في وجوب حماية الحريات العامة

" الحرية هي ما يتمتع به الفرد من إمكانات في المجتمع بسبب طبيعته البشرية أو نظراً لعضويته في المجتمع." الحرية هي أحد الركائز الأساسية في النظم الديمقراطية، حيث يقول أحد الباحثين: " تُعدّ الحريات العامة أهم القيم المرتبطة بشخص الإنسان، والتي تعتبر أساسية لها في الأنظمة الديمقراطية. أجمعَ الفقه والنظم السياسية على أنّ موقع الحريات في البناء القانوني يأتي في قمة القواعد القانونية أو في الدستور، وقد أدى هذا إلى الربط بين الحقوق والحريات وبين الدساتير ربطاً ما زال قائماً حتى اليوم."^{١٥١}

فالنظام السياسي الديمقراطي، هو الذي يضمن احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد وذلك من أجل الحفاظ على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

لمواجهة وباء كورونا، استند مجلس الوزراء في اعلان التعبئة العامة وفي فرض الإجراءات والتدابير الاحترازية إلى قانون الدفاع الوطني عام ١٩٨٣ وإلى قانون الأمراض المعدية عام ١٩٥٧. أشارت المادة التاسعة من قانون الأمراض المعدية إلى أنه إذا كانت التدابير الوقائية أمام انتشار وباء على إقليم الدولة اللبنانية غير كافية، فلا بدّ أن يصدر مرسوم عن مجلس الوزراء من أجل تحديد وسائل الوقاية التي يقتضي فرضها أمام تأزم الوضع الصحي، الجهة الإدارية المسؤولة عن إدارة شؤون الأزمة، التزام الحكومة والبلديات بتحمّل النفقات المترتبة نتيجة مواجهة الآثار السلبية المترتبة عن انتشار الوباء على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولكن بالعودة إلى قرار مجلس الوزراء، لم تضع الحكومة نظاماً تعويضياً لمساندة المواطن مادياً جزاء توقّفه عن العمل لفترات زمنية معيّنة^{١٥٢}.

^{١٥١} - محمد عبد الجليل المر، " أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر

والكويت" مرجع سابق، ص ٣٨٣

^{١٥٢} - عصام إسماعيل، الطوارئ الصحية: فرض واجبات وحرمان من الحقوق، www.droit.ul.edu.lb

شكل أسلوب التنظيم الإداري المتبع في إدارة الأزمة الصحية خرقاً لأحد المبادئ الأساسية التي يقتضي الإلتزام بها في الإعلان عن حالة الطوارئ والتعبئة العامة وهي الحفاظ على حقوق الأفراد، حيث أن فُرِضت الواجبات على المواطنين دون تأمين أدنى الحقوق لهم.^{١٥٣}

تقوم الأنظمة الديمقراطية الحديثة على احترام حقوق الإنسان، فتمّ تكريس هذا المبدأ في دساتير دول العالم كما في التشريعات والإعلانات الوطنية^{١٥٤}، فكان هذا المبدأ في حماية القانون الدولي. "فارتقت الحقوق والحريات إلى مرتبة أسمى" وذلك بفضل الرعاية التي أوجدها المجتمع الدولي.^{١٥٥}

أشارت الاتفاقية الأوروبية إلى وجوب احترام حقوق الإنسان وذلك في المادة الأولى حتى المادة الثامنة عشر، ومنها على سبيل المثال، الحق في الحياة، الحق في السلامة الجسدية، الحق في الأمن...^{١٥٦}

أشارت المحكمة الدستورية العليا في الكويت إلى التالي:

"إنّ حريات وحقوق الإنسان لا يستقل أيّ مُشرّع بإنشائها، بل إنّه فيما يضعه من قواعد في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً عن حقوق طبيعية أصيلة، ولا ريب أنّ الناس أحرار بالفطرة، ولهم أراؤهم وأفكارهم، وهم أحرار في الغدو والرواح، فرادى ومُجتمعين، وفي التفرّق والتجمّع مهما كان عددهم، ما دام عملهم لا يُضِرّ بالآخرين، وقد غدت حريات وحقوق الانسان جزءاً من الضمير العالمي و استقرّت في الوجدان الإنساني، و حرّصت النُظم الديمقراطية على حمايتها وتوفير ضمانتها، كما درجت الدساتير على ايرادها، ضمن نصوصها تبصيراً للناس بها^{١٥٧}."

^{١٥٣} - عصام إسماعيل، الطوارئ الصحية: فرض واجبات وحرمان من الحقوق، مجلة الحقوق والعلوم السياسية

والإدارية، مرجع سابق

^{١٥٤} - محمد المجذوب، مرجع سابق، ص ٦٢٧

^{١٥٥} - المرجع ذاته، ص ٦٣٠

^{١٥٦} - رامز محمد عمار، نعمت عبد الله مكي. "حقوق الإنسان والحريات العامة"، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص

١٢١

^{١٥٧} - محمد عبد الجليل المر، "أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت"

مرجع سابق، ص ٣٨٧

دون وجود أساس قانوني، في مكافحة انتشار وباء كورونا، سينعكس ذلك سلباً على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد والتي أوجب الاتفاقيات والمواثيق الدولية وجوب الحفاظ عليها. جائحة كورونا قوة قاهرة للحريات، ولكن في إعلان حالة الطوارئ مواجهة لهذا الوباء، والالتزام بمبادئ سيراكوزا، سيؤدي إلى الحدّ من خروقات حقوق الإنسان في ظلّ هذا التدبير.

الفقرة الأولى: جائحة كورونا قوة قاهرة للحقوق والحريات

النظام الديمقراطي هو النظام الذي يكفل الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، فأخذت الدول الديمقراطية إلى الإشارة في دساتيرها إلى أهميّة الحفاظ على الحقوق والحريات العامة.

اعتبر الدستور اللبناني أحد الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد بالإضافة إلى سائر القوانين الوطنية. يلتزم لبنان بسائر المواثيق والاتفاقيات الدولية، فلا يمكن مخالفة أي مبدأ من المبادئ التي تنصّ عليها هذه المواثيق والاتفاقيات الدولية التي تعتبر جزءاً من الكتلة الدستورية.^{١٥٨}

كما أشارت معظم دساتير دول العالم إلى وجوب الحفاظ على حقوق المواطنين أمام أي خطر جسيم وحال يحدّق باستقرار وأمن إقليم دولتهم.

فالدستور المصري أشار إلى وجوب تنظيم الحريات العامة بموجب القانون وعدم الانتقاص من أهميّتها. ولكن قد تحدّث ظروف استثنائية غير متوقّعة كالأوبئة التي تفرض تعليق ممارسة بعض الحريات بصفة مؤقتة بهدف الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة.^{١٥٩}

الفقرة الثانية: حالة الطوارئ ومبادئ سيراكوزا

عرّفت المادة الأولى من قانون الطوارئ الفرنسي لسنة ١٩٥٥ المعدّل حالة الطوارئ: "تلك الحالة التي تتعرّض لها الأراضي الفرنسية في أي جزء منها أو في الجزائر أو في أقاليم ما وراء البحار إلى خطر، ينتج عنها تعرّض النظام العام لتعديت جسيمة أو متى وقعت أحداث اتّصفت بالكارثة تبعاً لماهيّتها."

كما بعد صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ أشارت المادة ١٦ منه إلى منح

^{١٥٨} -محمد المجذوب، مرجع سابق، ص ٦٥٢

^{١٥٩} -محمد عبد الجليل المر، مرجع سابق، ص ٤٠٥

رئيس الجمهورية صلاحية فرض الإجراءات المناسبة أمام الخطر الجسيم الذي يُهدّد استقرار الدولة وسلامة المواطنين عند عجز السلطات العامة الدستورية عن القيام بدورها كالمعتاد ووفق قواعد قانونية مُحدّدة. وقرت هذه المادة سناً قانونياً للقرارات التي يُصدرها رئيس الجمهورية في ظلّ الظروف الاستثنائية وهي ما تُعرف فقهاً بلوائح الضرورة أو الإجراءات أو القرارات والتي تخضع لشروط معيّنة.^{١٦٠}

أمّا في العراق، عرّفت المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤، حالة الطوارئ، تلك الحالة التي يتعرّض فيها الشعب العراقي لخطر جسيم يُهدّد الأفراد في حياتهم، على سبيل المثال تعطيل المشاركة السلمية للعراقيين في تشكيل الحكومة، وقد نظّم دستور جمهورية العراق أحكام إعلان حالة الحرب والطوارئ ومُدّتها وتمديداتها والأغلبية المطلوبة لذلك، وأوجب تنظيم هذه التدابير بموجب القانون، إلّا أنّه لم يصدر القانون، فطرح الإشكالية حول التدابير المتخذة من السلطة التنفيذية.^{١٦١}

وفي تحديد مفهوم حالة الطوارئ الصحية، ألا وهي إحدى صور الطوارئ التي تواجه الحكومة في ظلّ الظروف الاستثنائية، وهي تستوجب الإعلان عن حالة الطوارئ سواء بشكل عام أو جزئي، فتنطرح صور الطوارئ هنا من ناحية الصّحة العامة، بما يُهدّد النظام العام والأمن العام والاستقرار العام.^{١٦٢}

مبادئ سيركوزا هي مبادئ اتّفق عليها المجتمع الدولي، أتت كمراقب دقيق للشروط والقيود والاستثناءات التي أشار إليها العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية. كما شدّدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب هذه الاتفاقية، على أهميّة وجود تفسير موحّد للقيود المفروضة على الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية. فاعتبر المشاركون

^{١٦٠} -سرى حارث عبد الكريم الشاوي، مرجع سابق، ص ٢٧

^{١٦١} -المرجع ذاته، ص ٢٨

^{١٦٢} -المرجع ذاته، ص ٢٤

في إعداد هذه الوثيقة أنّ هناك: " علاقة وثيقة بين احترام حقوق الإنسان وصون السلم والأمن الدوليين "، "الانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان يُقوّض الأمن القومي والنظام العام ويُمكن أن يُشكّل تهديداً للسلم الدولي". كما أنّه تمّ الإشارة في مقدمة الوثيقة، إلى السبب الداعي إليها: "إساءة استخدام النصوص التي تسمح للحكومات بالحدّ من انتقاص بعض الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية"، ممّا أدّى إلى " الحاجة إلى إلقاء نظرة فاحصة، على شروط وأسس القيود المسموح بها والاستثناءات من أجل تحقيق التنفيذ الفعّال لسيادة القانون".^{١٦٣}

الفقرة الثالثة: خروقات حقوق الإنسان في ظلّ إعلان حالة الطوارئ

تناولت المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في الصحة، حيث على الدول أن تتخذ الإجراءات اللازمة للوقاية من الأوبئة واتباع طرق العلاج المناسبة. توفير الحق في الصحة الذي يُعتبر أحد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، يتطلّب وجود موارد مالية كافية، وكافّة الموارد اللازمة والاستراتيجية. المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أدركت أهمية تأمين حماية شاملة للحق في الصحة، وذلك عبر تأمين السكن اللائق والغذاء الكافي والماء الصالح للشرب، مراعاة المساواة وعدم التمييز في الرعاية الصحية.^{١٦٤}

اختلفت التدابير الوطنية في مواجهة فيروس كورونا من دولة إلى دولة أخرى، ففي كوريا الجنوبية، الصين، اليابان على سبيل المثال، لجأت إلى الحصول على البيانات الخاصة من شركات الاتصال وذلك لتتبع حركة المُصابين، كذلك تمّ إرسال رسائل نصية لتحذير المواطنين من فئة المُصابين بفيروس كورونا. الصين لجأت إلى تقنيات الذكاء الاصطناعي وأجهزة المسح الحراري الذكية، تقنيات التعرّف على الوجوه في الأماكن العامة لتتبع انتشار فيروس كورونا. إذاً تعدّدت الأساليب

^{١٦٣} -مها الأسود، الحق في المعلومات والأمن القومي في مصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ٢٠١٦، ص ٨

^{١٦٤} -يوسف البحيري، مرجع سابق، ص ٤٠٣-٤٤٢

التي استندت إليها الدول في مواجهة جائحة كورونا، فشكّلت بعضها تقييداً للحقوق والحريات العامة.

أبرز الانتهاكات للحقوق والحريات:

-في التوقيف والاعتقال التعسفي: تابع المجتمع الدولي حملات الاعتقال والتوقيف التي فرضت لمخالفة الحجر الصحي، حيث أُلقي القبض على ١٢٠ ألف شخص نتيجة لانتهاك حظر التجول الذي فرض من قبل السلطات الإدارية، فدعت الدول إلى وجوب احترام مبادئ دولة القانون والمؤسسات. على سبيل المثال، فرضت دولة الفلبين بعض التدابير التي شكّلت خرقاً لمبادئ القانون الدولي فزرعت الخوف في نفوس المواطنين، كما قامت باعتقال الآلاف من الأفراد لمخالفة قواعد حظر التجول. إذاً لا بدّ من الفصل بين تنفيذ القانون من جهة وحماية الحق في الحرية من جهة أخرى، فالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الدولة والتي تسمح لها باتخاذ الإجراءات الاحترازية ليست بسلطة تقديرية مطلقة تفتح باباً للاحتجاز التعسفي والقبض على المواطنين واعتقالهم دون ارتكابهم لأي فعل منافٍ للقوانين.^{١٦٥}

كما أنه أشارت المواثيق والاتفاقات الدولية أن حيز حرية الفرد لا تتمّ إلا بالاستناد إلى قوانين البلاد، حيث أنّ المادة التاسعة الفقرة الأولى من العهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية نصّت على التالي: " لا يُمكن منع أحد من حريته إلاّ للأسباب التي ينص عليها القانون وطبقاً للإجراءات المقررة فيه ".^{١٦٦}

-حرية الإعلام والحق في الوصول والحصول على المعلومات: حاولت بعض الدول وضع حدود على حرية الإعلام والصحافة في الوصول إلى المعلومات الرسمية فيما له علاقة بانتشار وباء كورونا، ومحاوره المسؤولين في القطاع الطبي. فعلى سبيل المثال مارست الصين سياسة التعتيم أمام انتشار وباء كورونا، وقامت بتوقيف صحيفة شباب الصين اليومية، مجلة كايجانغ، وذلك

^{١٦٥} - يوسف البحيري " تدابير حالة الطوارئ لمكافحة فيروس كورونا والحريات العامة" ص ٤٢٠

^{١٦٦} -المرجع ذاته

لنشر معلومات خاطئة حول عدد المصابين والوفيات. كما قد تمّ ممارسة الضغوطات على الأطباء لجهة نشر معلومات حول فيروس كورونا^{١٦٧}.

تقوم حرية الاعلام في فترة انتشار الوباء على الحق في الوصول إلى المعلومات، وحق المواطن في تلقي الخبر. كفلت المواثيق الدولية حرية الإعلام، المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان: "لكلّ شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير.... التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة....." المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية: "لكل فرد الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرية البحث عن المعلومات أو الأفكار^{١٦٨}....."

المطلب الثالث: غياب الرقابة السليمة

حالة الطوارئ استثناء على مبدأ المشروعية فلا بد أن تخضع لنوع من الرقابة. هذه الرقابة تشمل: الرقابة على الصلاحيات الاستثنائية التي تمنح للسلطة التنفيذية، وقرار اعلان حالة الطوارئ بحد ذاته. المجتمع الدولي فرض التزامات على الدول الملتزمة باتفاقياتها وميثاقيتها والتزاماتها ولكن في المقابل أشار الى إمكانية الخروج عن بعض العهود في ظلّ الظروف الاستثنائية، ولكن لم يخلو ذلك من وجود رقابة دولية. إذاً في ظلّ عدم وجود رقابة وطنية، قضائية، برلمانية على صلاحيات السلطة التنفيذية وعلى المعايير المتخذة في ظلّ إعلان التعبئة العامة، لا بدّ من اقرار قانون طوارئ صحي يقوم على كافة المراحل الدستورية، والقانونية الواجب اتباعها والالتزام بها. إذاً فرض حالة الطوارئ يفترض أن تقع بين الرقابة الدولية والرقابة الوطنية^{١٦٩}.

^{١٦٧} - محمد عبد الجليل المر، "أثر جائحة كورونا على الحريات العامة"، مرجع سابق، ص ٤٢٤

^{١٦٨} - المرجع ذاته، ص ٤٢٥

^{١٦٩} - محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٨٥

تباعاً سنشير إلى الرقابة الدولية على حالة الطوارئ وإلى وجوب رقابة وطنية مع الإشارة إلى الرقابة في التشريعات المقارنة في حالة الطوارئ.

الفقرة الأولى: الرقابة الدولية على حالة الطوارئ

تقوم الدول بتنظيم حالة الطوارئ بموجب دساتيرها وتشريعاتها الداخلية، ولكن ليس لها الحرية المطلقة في تنظيم حالة الطوارئ بما أنها تخضع لقيود دولية فرضها القانون الدولي، ألا وهي بموجب النصوص الدولية التي عالجت الظروف الاستثنائية في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وتعهدت الدول الأطراف بالالتزام بها. تُقسم القيود الدولية إلى قيود إجرائية وقيود موضوعية.

القيود الإجرائية أي الإعلان عن حالة الطوارئ قانوناً على المستوى الداخلي، والإعلام عنها على المستوى الدولي، والقيود الموضوعية هي مبدأ عدم المساس بالحقوق والحريات، مبدأ اللزوم والتناسب، مبدأ عدم التمييز، مبدأ عدم الإخلال بالالتزامات الدولية. وهذا ما سنشير إليه تبعاً:

١- مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق والحريات: أشارت المواثيق الدولية إلى نوعين من الحقوق، الحقوق الأساسية التي لا يجوز المسّ بها حتى في ظلّ حالة الطوارئ، والحقوق الواردة في المواثيق الدولية. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية قام بتعداد الحقوق الأساسية: الحق في الحياة وعدم حرمان أحد من حياته تعسفاً، عدم جواز سجن أي إنسان لعجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي، عدم رجعية العقوبات أو فرض عقوبة أشدّ، الحق باعتراف الفرد بالشخصية القانونية أمام القانون وفي حرية الفكر والضمير والمعتقد الديني.^{١٧٠}

٢- مبدأ اللزوم والتناسب: وجوب اتخاذ التدابير المقيدة لحقوق الإنسان، وأن تكون متناسبة مع حجم الخطر للحفاظ على أمن وسلامة البلاد. فلا يجوز فرض حالة الطوارئ على كامل أراضي دولة معينة إذا كان من الممكن حصرها ضمن نطاق محدد.^{١٧١}

^{١٧٠} - محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٨٦

^{١٧١} - المرجع ذاته، ص ٨٧

٣- مبدأ عدم التمييز: حدّد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التمييز بأثّه: " كلّ إجراء أو معاملة تنطوي على إنكار لقاعدة المساواة بين الأفراد، على جماعة أو فئة من الأفراد لمجرد انتمائها لأصل عرقي أو اجتماعي معيّن."

٤- عدم الإخلال بالالتزامات الدولية الأخرى: لا يجوز للدولة التي وقّعت اتفاقيات ومعاهدات دولية أن تستند في إعلانها لحالة الطوارئ للتهرب من الالتزامات الدولية، لا بدّ من التقيّد بالالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية والإقليمية، كاتفاقية جنيف ومعاهدة منع التعذيب، حماية حقوق الطفل والأقليات، فهذه الاتفاقيات تبقى سارية في حالة الحرب وفي حالة الطوارئ^{١٧٢}. كما تقسم الرقابة الدولية إلى رقابة دولية قضائية وإلى رقابة دولية غير قضائية:

أولاً: الرقابة الدولية القضائية:

١- المحكمة الأميركية لحقوق الانسان: يعود للدول الأعضاء وللدول الذين يقبلون اختصاص المحكمة أن يتقدّموا أمام المحكمة.

٢- المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان: تتبّع هذه المحكمة الاتحاد الأوروبي، ويعود للدول الأعضاء وللأفراد والمنظمات الغير الحكومية وجماعات الأفراد الحق بالتقدّم أمام هذه المحكمة.

٣- المحكمة الأفريقية لحقوق الانسان والتي دخلت حيّز النفاذ في حزيران عام ٢٠٠٤^{١٧٣}

ثانياً: الرقابة الدولية الغير القضائية:

تتمّ هذه الرقابة عبر جهتين، إمّا عبر مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة، أو من خلال منظمات دولية غير حكومية. يقوم دور مجلس حقوق الانسان تبعاً للآتي:

- حماية حقوق الانسان والتصدي للانتهاكات التي تطلّها أثناء سريان حالة الطوارئ المعلنة أو في ظلّ الظروف العادية عبر تقديم التوصيات بشأنها.

^{١٧٢} - أبو موسى محمود محمد مسلم، مرجع سابق، ص ٨٦-٨٧

^{١٧٣} - المرجع ذاته، ص ٨٨

-يتولى المجلس عبر آلياته مهمة الفحص والرصد وتقديم المشورة والتبليغ عن أوضاع حقوق الإنسان والانتهاكات التي تتعرض لها من خلال المقرر الخاص لحقوق الإنسان أو من خلال الآليات الأخرى للمجلس.

تقوم المنظمات الدولية الغير حكومية بدور بارز وهام: الرقابة على حالة الطوارئ وحماية حقوق الإنسان عن طريق المبادرات الخاصة التي تقوم بها. من أهمّ هذه المنظمات: منظمة العفو الدولية ومنظمة الصليب الأحمر الدولي.^{١٧٤}

الفقرة الثانية: الرقابة الوطنية على حالة الطوارئ:

على الرغم من الدور الأساسي للرقابة الدولية في مدى التزام الدول بمضمون الاتفاقيات الدولية في ظلّ اعلان حالة الطوارئ، يبرز الدور الأساسي التي تلعبه الرقابة الوطنية وذلك من خلال الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية. أين لبنان من هذه الرقابة اليوم؟!

أولاً: في تحديد ماهية الرقابة القضائية:

إنّ سريان مبدأ المشروعية الاستثنائية في ظلّ الظروف الاستثنائية، وتمتّع السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة ضمن نطاق هذه الظروف، يفرض وجود رقابة قضائية التي تُعتبر من أهم ضمانات مبدأ المشروعية. تقوم هذه الرقابة القضائية على التأكد من مدى مشروعية إعلان حالة الطوارئ ومدى الالتزام بالشروط الشكلية والموضوعية، بالإضافة إلى الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في ظلّ الظروف الاستثنائية.^{١٧٥}

١- القضاء الفرنسي: جاء في العديد من الأحكام القضائية أنّ موضوع إعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ ليس من أعمال السيادة.^{١٧٦}

^{١٧٤} - أبو موسى محمود محمد مسلم، مرجع سابق، ص ٨٨

^{١٧٥} - المرجع ذاته

^{١٧٦} - المرجع ذاته، ص ٨٩

على سبيل المثال في دعوى هيكل أمام مجلس الدولة، تم الطعن بشرعية إعلان الحاكم الفرنسي لحالة الطوارئ في الهند الصينية استناداً للأمر الصادر بتاريخ ١٩٤٥/١٢/٢١ ووفقاً للمواد ٤ ٥ ٦ من قانون الطوارئ لسنة ١٨٤٩ أشارت الحكومة إلى أنّ إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة ولا يخضع بالتالي لرقابة القضاء، ولكن أعلن المجلس الفرنسي بتاريخ ١٩٥٣/١٠/٢٣ اختصاصه للنظر في الطعن وذلك لأنّ القرار الذي قضى بإعلان حالة الطوارئ صدر عن سلطة إدارية^{١٧٧}. كما قد أشارت إلى ذلك عدد من الأحكام القضائية ومنها، حكم بيلتييه وحكم بلاسان الصادرين عن محكمة التنازع وحكم شيرون وفيرون الصادرة عن مجلس الدولة.

٢-القضاء المصري: أشارت المحكمة العليا في مصر إلى أن نظام الطوارئ ليس نظاماً مطلقاً، هو نظام دستوري يفرض أن تكون التدابير والإجراءات المتخذة غير مخالفة للقواعد القانونية والأحكام الدستورية، وإلا اعتبرت غير مشروعة، مما يستوجب رقابة السلطة القضائية.^{١٧٨}

ثانياً: الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير سلطة الطوارئ:

١-القضاء الفرنسي: تخضع الإجراءات المتخذة من قبل سلطة الطوارئ لرقابة مجلس الدولة الفرنسي وذلك للحدّ من التجاوزات في استخدام صلاحياتها. قد أشار القضاء الإداري الفرنسي إلى أن قرارات سلطة الطوارئ وأعمالها لا علاقة لها بأعمال السيادة وهي تخضع للرقابة القضائية، ففي حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بيلتييه في ١٨٧٣/٧/٣٠، قضت بأنّ الطعن من قرارات سلطة الطوارئ بمصادرة الصحف ووقفها عن العمل-وإن كان يخرج عن اختصاص القضاء العادي يخضع لرقابة القضاء الإداري.^{١٧٩}

٢-القضاء المصري: تخضع تدبير سلطة الطوارئ لرقابة القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة العليا في القضية الدستورية رقم ٥ لسنة ٥ قضائية: "...لذلك فإنّ التدابير التي تتخذ استناداً لهذا

^{١٧٧} -محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق، ص ٩٠

^{١٧٨} - المرجع ذاته، ص ٨٩-٩٠

^{١٧٩} -المرجع ذاته ص ٩٠-٩١

النظام يجب أن تكون متوافقة مع أحكام الدستور والقانون، فإن جاوزت هذه الحدود والضوابط فإنها تكون غير مشروعة وتتبسط عليها رقابة القضاء.^{١٨٠}

ثالثاً: رقابة القضاء الإداري:

تهدف رقابة القضاء الإداري، حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية إذا شككت تعدياً على حقوق الأفراد أو نالت من حررياتهم، إلغاء القرارات التي تُصدرها السلطة الإدارية إذا كانت قد خالفت القواعد القانونية والأحكام الدستورية.

تختص المحاكم الإدارية بالرقابة على مدى مشروعية القرارات الإدارية التي قد تمسّ بالأفراد وبحقوقهم وحررياتهم، فالقضاء الإداري من الأجهزة الأساسية في الدولة في الحماية والدفاع عن حقوق الأفراد وحررياتهم، فلا بدّ من توفير الضمانات اللازمة التي تكفل له الاستقلال التام. تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات استثنائية عندما تعلن حالة الطوارئ، فيشمل ذلك اتخاذ إجراءات احترازية، تدابير إدارية، أمنية ومنها على سبيل المثال اصدار مذكرات توقيف وهو اختصاص أصيل للسلطات القضائية في ظلّ الظروف العادية.

حتى لا تسيء السلطة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها، لا بدّ من تفعيل دور القضاء الإداري في الرقابة على الإجراءات الإدارية المتخذة في ظلّ هذه الظروف. تشمل الرقابة التأكد من وقوع الظرف الاستثنائي فعلاً، التأكد من توافر التلازم و التناسب بين وقوع الظرف و الإجراءات المتخذة، حيث أنّ اتساع المشروعية في ظلّ الظروف الاستثنائية لا يعني خروج أعمال السلطة الإدارية من نطاق القضاء الإداري. إلا أنه في بعض الأنظمة القانونية ، لم يكتفي القضاء الإداري بإخضاع التدابير الإدارية لرقابته ، بل أخضع قرار اعلان حالة الطوارئ ذاته لرقابته لتقدير مدى تلائم الظرف الطارئ مع قرار الاعلان ، لأنّ اعلان حالة الطوارئ تشكّل مساساً خطيراً في حقوق و حريات الأفراد الأساسية^{١٨١}.

^{١٨٠} -محمود محمد مسلم أبو موسى، مرجع سابق ص ٩١

^{١٨١} -المرجع ذاته، ص ١٤٢-١٤٣

القسم الثاني: آليات إقرار قانون طوارئ صحي

النجاح التشريعي يُقاس في كثير من الأحيان من خلال السياسة المتبعة، التمثيل النيابي، الرقابة البرلمانية من أجل تحقيق التغيير الإيجابي. ولتحقيق ذلك، لا بدّ من تفاعل البرلمان مع الناخبين، المجتمع المدني، المجتمع الأكاديمي، المسؤولين الحكوميين في مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة... جائحة كورونا أجبرت دول العالم اليوم، على اتّخاذ تدابير احترازية وذلك للحدّ من انتشار الوباء.... قامت البرلمانات بتنفيذ تغييرات عملية وجذرية، وأبرز تلك التغييرات، تطوير تقنية العمل عن بعد في ظلّ هذه الأزمة بالإضافة إلى تشريعات الطوارئ وذلك من أجل مساعدة المواطن والمجتمع ككلّ. يختلف الأسلوب السياسي المتّبع بين الدول، ومعها ردود فعل متنوّعة من البرلمانات، حيث كان الهدف الأساسي تكيف عملهم مع الوباء.¹⁸²

بالإضافة إلى ذلك، الإطار القانوني أي الأحكام الدستورية، والقواعد والإجراءات البرلمانية الطبقة لها تأثير قوي على قدرة البرلمانات على تكييف إجراءاتها لتتوافق مع متطلبات الصحة العامة، مع الاستمرار في تلبية الوظائف الرئيسية. فإنّ وجود إطار قانوني، دقيق، فعال أمر بالغ الأهمية لجهة فعالية البرلمان وقدرته على القيام بدوره، في سنّ القوانين، مراقبة أنشطة الحكومة، العودة إلى القضايا والمخاوف التي تعترى المواطن في صنع القرار الحكومي، خلال فترة ولايته الدستورية. فلا بدّ من التزام الدول بإطار قانوني شديد التقيّد في ظروف انتشار الوباء.¹⁸³

مشروع إقرار قانون طوارئ صحي، أو من جهة أخرى "دسترة حالة الطوارئ الصحية" وبالتالي اتخاذ القواعد والقوانين والمراسيم بما يتفق مع الأحكام الدستورية، إضفاء الطابع التشريعي على حالة الطوارئ الصحية لا يمكن فهمه بسهولة.

182- the house democracy partnership and Swiss agency for development and cooperation, parliamentary responding to a pandemic, lessons learned for emergency planning, pp11

183 - المرجع ذاته

وهنا تعددت الأساليب بين الدول واختلفت أمام مواجهة وباء كورونا، حيث تم تسليط الضوء على دور السلطة التشريعية أولاً، تبعاً لما أشار إليه البعض لم يتم النص على حالة الطوارئ الصحية والمعايير التي يقتضي الالتزام بها، في أغلب الدساتير، فكيف في تنفيذ حالة الطوارئ الصحية دون تشريع قانون طوارئ صحي دقيق ومتوازن، واللجوء إلى وسائل ومهارات استثنائية بشكل عام من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العام والسلامة العامة.¹⁸⁴

مواجهة تأزم الوضع الصحي تفرض تلقائياً تفعيل دور السلطات العامة، منهم من قام بالمواجهة التشريعية ومنهم من ارتأى بوجوب منح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية، بما أنّ الواقع الأليم يفرض المواجهة السريعة منعاً من تأزم الوضع الصحي وانعكاسه على مختلف المستويات. تشريع قانون طوارئ صحي، تفعيل دور السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية يستوجب الالتزام بمعايير وإجراءات محدّدة، فما بين دور السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أجل مُجابهة الوباء، تقع بعض القيود التي تحول دون إقرار قانون طوارئ صحي واللجوء إلى وسائل بديلة، فتأتي الحلول البديلة، سواء اقتصادية أو سياسية أو حتى استراتيجية... الخ

ما هي الإجراءات التي يقتضي الالتزام بها من أجل تفعيل دور السلطة التشريعية، من أجل مُجابهة الوباء؟ ما هي القيود التي تحول دون إقرار قانون طوارئ صحي؟ وما هي الحلول البديلة؟

¹⁸⁴–Isabelle boucoba, charlotte Girard, « constitutionnaliser l'état d'urgence ou comment soigner l'obsession d'inconstitutionnalité ? », La revue des droits de l'homme 20 février 2016

الفصل الأول: آليات إقرار قانون طوارئ صحي

كما سبق وذكرنا، الظرف الاستثنائي يقوم على مجموعة من المخاطر التي من شأنها أن تُهدّد السير العادي لشؤون الدولة وسير المؤسسات والمرافق الحيوية. ولكي تتمكّن الدولة من معالجة هذه المخاطر، ظهرت مجموعة من النظريات، ومنها من يُعطي السلطات العمومية وتحديداً السلطات التنفيذية الحق في اتّخاذ التدابير.

كما أنّه في معظم دول العالم التي أعلنت حالة الطوارئ الصحية عقب انتشار فيروس كورونا، قام البرلمان بدور مهم وإن كان بدرجات متفاوتة مقارنة مع الدول. في بعض الدول تمّ الإعلان عن حالة الطوارئ عبر قانون تنظيمي، وفي دول أخرى تمّ الإعلان عن الإجراءات المتّخذة لمواجهة هذا الوباء في البرلمان.

"وقد أثّرت العديد من الإشكاليات والأسئلة المتعلقة بممارسة البرلمان لوظائفه الدستورية خلال حالة الطوارئ الصحية، منها ما يتعلّق بمدى دستورية انعقاد البرلمان في ظلّ هذه الحالة، ومنها ما يتعلّق بكيفيات تنظيم العمل البرلماني خلال هذه الحالة، ومنها ما يتعلّق بطبيعة علاقته بالسلطة التنفيذية خلال حالة الطوارئ الصحية وبكيفية ومدى تواصله خلال هذه المرحلة الاستثنائية في ظلّ هذه الظروف." ١٨٥

ماهي آليات إقرار قانون طوارئ صحي؟ ما هي المراحل الواجب اتّباعها؟ ما هي السلطات العامة التي يقتضي تفعيل دورها؟ في السطور اللاحقة سنشير إلى ماهيّة إقرار قانون طوارئ صحي، كيف يقتضي الالتزام بإجراءات محدّدة، بقواعد قانونية أساسية من أجل تشريع قانون طوارئ صحي دقيق.

١٨٥ - دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية : حالة الطوارئ الصحية -www.takamoul.org

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في ظل الحالات الاستثنائية-حالة الطوارئ الصحية

تتعرض الدول بشكل متفاوت ومتسلسل، للعديد من المخاطر والكوارث كالزلازل والفيضانات وانتشار الأوبئة، بالإضافة إلى الحروب والنزاعات الدولية، الإقليمية، الإثنية وغيرها... ظروف استثنائية، تفرض وفقاً لطبيعتها الاستناد إلى إجراءات استثنائية لمواجهةها، فتعددت أساليب تنظيم الظروف الاستثنائية تبعاً لما ذكرناه سابقاً. بعض الدول استندت إلى دور السلطة التنفيذية في اتخاذ التدابير اللازمة في ظلّ مواجهة الظروف الطارئة ولكن من جهة أخرى انتقد العديد من الباحثين هذا الأسلوب لما قد يؤدي بدوره إلى تقييد العديد من الحقوق والحريات دون الاستناد إلى أساس قانوني وواقعي سليم.

فيقع على عاتق الدول تأمين توازن بين الظروف الاستثنائية والصلاحيات الواسعة التي تُمنح للسلطة التنفيذية من جهة والحفاظ على النظام العام واستقرار دور السلطات العامة، تأمين حقوق وحريات المواطنين في ظلّ هذه الظروف دون الحدّ منها استناداً إلى القانون الدستوري والمواثيق والاتفاقيات الدولية. ومن جهة أخرى اتجهت بعض الدول وتحديداً في ظلّ إعلان حالة الطوارئ الصحية عقب انتشار فيروس كورونا إلى مواجهة الواقع بمقتضى قانون تنظيمي، فأثبت البرلمان دوراً أساسياً وإن كان متفاوتاً بين الدول.^{١٨٦}

المطلب الأول: تأسيس نظام الطوارئ الصحي

لغاية وضع نظام طوارئ صحي، لا بدّ من اتباع استراتيجية معيّنة، قانونية وتطبيقية من أجل هدف أحادي ألا وهو الحفاظ على توازن واستقرار البلاد على مختلف الأصعدة، في ظلّ انتشار وباء كورونا وانتشار آثاره السلبية على مختلف الأصعدة. تبعاً، سنشير إلى حالة الطوارئ الصحية ما بين مجال القانون والتنظيم ومن جهة أخرى دور السلطات العامة، ما بين السلطة التشريعية والقضائية، ودور المجتمع المدني أمام الواقع الصحي اليوم.

^{١٨٦} - أحمد مفيد، "دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية"، حالة الطوارئ الصحية التدابير القانونية والسياسية الاقتصادية وأبعادها، مركز كامل للدراسات والأبحاث، صيف ٢٠٢٠، ص ٧٠-٧١-٧٢

الفقرة الأولى: حالة الطوارئ الصحية ما بين مجال القانون ومجال التنظيم

حدّد المشرع في دساتير معظم الدول، المعايير التي لا بدّ من اعتمادها في ظلّ الحالات العادية والغير العادية، من تحديد السلطة المختصة في ظلّ هذه الظروف، في كيفية الحفاظ على التوازن بين النظام العام، واستمرارية المرفق العام من جهة وتأمين حقوق الأفراد بما يفرضه النظام الدستوري والدولي. ولكن من جهة أخرى لم يتطرّق المشرّع الدستوري إلى حالة الطوارئ الصحية في دساتير دول أخرى. ممّا يطرح إشكالية ما هو أساس الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية؟

بالعودة إلى دستور فرنسا واسبانيا، يتمّ الإعلان عن حالة الطوارئ بموجب قانون تنظيمي، لمدة محدّدة وكلّ تمديد يكون بموجب قانون. فالسلطة التشريعية يعود لها صلاحية الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية، أما السلطة التنفيذية فتتولى تنفيذ التدابير المحدّدة في نطاق القانون التنظيمي تحت رقابة ومساءلة البرلمان إذا تجاوزت الإجراءات المنصوص عنها في القانون التنظيمي. تُطرح العديد من الإشكالات على صعيد الممارسة في ظلّ مواجهة جائحة كورونا، كما تطرح إشكالية حول مدى شرعية ومشروعية دور السلطة التنفيذية في الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية.^{١٨٧}

في المغرب، طُرحت العديد من الإشكاليات الدستورية والسياسية والقانونية، حول مدى أحقية الحكومة بإعلان حالة الطوارئ الصحية بموجب قرار؟ وما مدى شرعية ومشروعية هذا الإجراء؟ الأسلوب المعتمد في إدارة الأزمة الصحية في المغرب، أثار العديد من النقاشات. فمنهم من اعتبر أنه ليس للحكومة إعلان حالة الطوارئ بمقتضى قرار، وذلك لأن حالة الطوارئ حالة غير عادية تتطلب اتخاذ تدابير استثنائية نظراً لما لها من انعكاسات على سير عمل المؤسسات العامة، وعلى ممارسة الحقوق والحريات. وبالعودة الى المادة ٧١ من الدستور المغربي، التشريع فيما يتعلق بالحقوق والحريات يدخل ضمن صلاحية السلطة التشريعية. فاعتُبر أنه ليس من صلاحية السلطة التنفيذية الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بموجب قرار أو بلاغ أو مرسوم، وتبقى السلطة المختصة هي السلطة التسريعية.^{١٨٨}

^{١٨٧} - أحمد مفيد، دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية، مرجع سابق، ص ٧٠-٧٦

^{١٨٨} - دراسات محكمة، 2/3/2020، www.takamoul.org

الفقرة الثانية: انعقاد السلطة التشريعية في ظل اعلان حالة الطوارئ الصحية

أهمّ الأسباب التي يمكن الارتكاز عليها في ضرورة انعقاد البرلمان خلال فترة اعلان حالة الطوارئ الصحية، يمكن إنجازها بالتالي:

١- يتألف البرلمان من عدد معيّن من النواب الذين يمثلون وطنهم عبر سنّ القوانين اللازمة. يعبر القانون عن المصلحة العامة ومطالب المواطنين لذلك يقتضي أن تلتزم السلطة التشريعية وأجهزتها كافة بالدستور، أي الأحكام الدستورية والأنظمة الداخلية.

٢- غياب أي سند دستوري يشير إلى أنّ انعقاد البرلمان في ظلّ هذه الفترة يُشكّل خرقاً لمقتضيات الدستور.

٣- انعقاد البرلمان في ظلّ إعلان حالة الطوارئ الصحية، يؤدي إلى الحفاظ على مبدأ فصل السلطات وبالتالي التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، من أجل الحفاظ على المصلحة العامة.

٤- انعقاد البرلمان خلال هذه الفترة من شأنه تعزيز الرقابة على العمل الحكومي وعلى التدابير المتخذة، وبالتالي حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

إذا انعقاد البرلمان هو التزام بنهوض المؤسسة التشريعية باختصاصاتها.^{١٨٩}

الفقرة الثالثة: في تحديد دور السلطة القضائية

انتشار وباء كورونا شكّل تحدياً لأفراد السلطة القضائية. أحد أبرز الآليات المتّبعة في تطبيق قانون طوارئ صحي ألا وهي تفعيل دور السلطة القضائية من أجل الرقابة على التدابير المتّخذة والإجراءات المتّبعة من قبل السلطات العامة، باعتبارها تشكّل أحد حُماة حقوق الإنسان أولاً. أين يكمن دور السلطات القضائية؟ وذلك لجهة الرقابة في كيفية تطبيق قانون الطوارئ الصحي، الامتثال لمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون وحماية حقوق الانسان. أمام أزمة صحية عالمية، تتخذ الدول إجراءات استثنائية تُشكّل خروجاً عن المبادئ الدستورية تحت إطار ما تقتضيه المصلحة

^{١٨٩} - أحمد مفيد، " دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية"، مرجع سابق، ص ٩

العامّة، لذلك لا بدّ من تفعيل دور السلطات القضائيّة. " إنّ ثمن الحرية هو اليقظة الأبديّة"، اكتسبت العبارة الشهيرة المنسوبة إلى توماس جيفرسون أهميّة أساسية أمام الأزمة الصحيّة، فوباء كورونا لا يجب أن يُشكّل فرصة للحكومة للتغاضي عن الدور الأساسي للمحاكم ألا وهو حماية حقوق الانسان والحريات الأساسيّة تحت شعار الظرف الاستثنائي. التدابير الاحترازية والإجراءات الوقائيّة، كان لها أثراً سلبية على دور السلطة القضائيّة ممّا شهد تباطؤاً في عملها وفي نظام العدالة¹⁹⁰.

الفقرة الرابعة: في تحديد دور المجتمع المدني

مع انتشار وباء كورونا، ازدادت أهميّة دور المجتمع المدني على مُختلف المستويات. سعت بعض الدول إلى تمكين دور منظمات المجتمع المدني، وإلى تعميق جذورها في المجتمعات المحليّة. في بعض الدول، كان على المجتمع المدني أن يعتمد استراتيجيات دفاعية أقوى بما أنّ الأنظمة السياسيّة كانت ناقدة لدوره في فترة انتشار الوباء وتأثيره على مُختلف المستويات. إذا اتّسعت الأصوات المؤيدة لضرورة تعزيز دور المجتمع المدني، من أجل مواجهة القيود الحكوميّة. اعتمدت منظمات المجتمع المدني العديد من الأساليب من أجل تعزيز دورها خلال فترة الجائحة. نذكر أبرزها على سبيل المثال، التدخل بدور الإغاثة في حالات الطوارئ للمساعدة في إدارة أزمة الوباء، ظهور مجموعات مدنيّة جديدة غالباً على صعيد المجتمع المحلي، إعلان بعض المنظمات المجتمع المدني توجّهها نحو أنشطة بعيدة عن أنشطتها العاديّة المتعارف عليها... إذاً تحرك المجتمع المدني لملء الثغرات التي تواجدت نتيجة للسياسات المطبّقة من السلطات الإداريّة والتي اتّصفت بالفوضويّة في مواجهتها لحالة الطوارئ. في بعض الدول، تُركت هذه الثغرات بسبب الإهمال الحكومي المُطلق فأجبرت الحكومات على تبني عقلية المساعدة الذاتية لإدارة الأزمة بأنفسهم.¹⁹¹

¹⁹⁰–José Igreja Matos, Access to Justice in Times of Judicial Lockdown
www.unodc.org,5/8/2021

¹⁹¹–Richard younges,corona virus as a catalyst for global civil society
previous reference

في دول أخرى عكست هذه الثغرات حجم المأساة، فاتّخذت الحكومات تدابير واسعة النطاق في التعاون البناء مع منظمات المجتمع المدني. سعت العديد من منظمات المجتمع المدني لإثبات دورها في ظلّ الأزمة الصحية العالمية، وكان لها أدوار أساسية في محاربة وباء كورونا.¹⁹²

هذه الأساليب المتّبعة، ساهمت في العديد من الأماكن بإعطاء أهمية كبرى للفاعلين في منظمات المجتمع المدني، وبالتالي منحهم شرعية في علاقتهم مع المجتمع المحلي. كما أصبحت أنظمة المجتمع المدني متينة نتيجة لتفعيل دور منظمات المجتمع المدني كقريب على السلطات الإدارية. كما ارتكز نشاط المجتمع المدني على مدى فعالية دور الحكومة في الاستجابة للأزمات الطارئة، نطاق التدابير المتّخذة وذلك من أجل التعويض عن الآثار الاقتصادية التي نتجت عن فيروس كورونا، حيث أنّ الحكومات التي سجّلت نتائج سيئة في هذا الإطار تعرّضت لنقد مستمر من المجتمع المدني. كانت منظمات المجتمع المدني على استعداد ليس فقط لدعم الحكومات ولكن أيضاً للدخول في استراتيجية توافقية لمواجهة وباء كورونا أمام تراجع دور الحكومات في هذا الإطار.

دفعت الأزمة الصحية العالمية، المجتمع المدني العالمي إلى التحرك من أجل تغيير السياسات والاستراتيجيات المعتمدة على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. إنّ أزمة فيروس كورونا أدت إلى تسليط الضوء على الثغرات في الأنظمة السياسية والاقتصادية للدول. لقد تفاوتت التوازن بين الدول سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي ولكن بقيت منظمات المجتمع المدني ترقى إلى مستوى تحدّي ولو كان متفاوتاً بين الدول.¹⁹³

¹⁹²–Richard younges,corona virus as a catalyst for global civil society

www.carnegieurope.eu,5/8/2021

¹⁹³ –المرجع ذاته

المطلب الثاني: ماهية إقرار قانون طوارئ صحي

يمثل البرلمان إرادة الشعب لأنه "يوفر الرابط الحيوي بين الجمهور ونظام الحكومة"، كما يلعب دور أساسي لإثارة القضايا ذات المصلحة العامة، كما يستمر في أداء الوظائف التي لا يمكن تكرارها من قبل أي مؤسسة أخرى، فما هي الآليات والأساليب التي يمكن أن تساعد في الوقاية من جائحة فيروس كورونا؟¹⁹⁴

الفقرة الأولى: في إقرار قانون طوارئ صحي

تستغرق مرحلة سنّ القوانين فترة زمنية، فيتم تسليط الضوء أولاً على دور السلطة التشريعية، تبعاً على العلاقة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ألا وهي علاقة طويلة الأمد، قواعد الإجراءات والشكل التي يقتضي اتباعها في سنّ القوانين (العرض على اللجان البرلمانية والمناقشة، الاعتماد في جلسة علنية في مجلس النواب). إذاً هي إجراءات ومراحل دقيقة تُحظر التسرع. هذه العمليات الديمقراطية تتصف بالعديد من الحسنات والتي يمكن أن تصبح، في أوقات الأزمات، عيوباً. حيث أنّ في فترة الأزمات الاستثنائية، الإجراء التشريعي العادي يمكن أن يكون غير فعال، لأنّه على السلطة التشريعية أن تتحرك بسرعة في ظلّ تأزم الوضع الصحي. أين الحلول التشريعية في ظلّ انتشار وباء كورونا؟ أين يقع دور اللجان البرلمانية في ظلّ انتشار وباء عالمي؟

الفقرة الثانية: في تحديد دور اللجان البرلمانية

اللجنة البرلمانية، مؤسسة تشريعية، تقوم بالتدقيق في مشاريع القوانين التي تُرسل إليها من السلطة التشريعية، أو الإشراف عليها، ادخال التعديلات اللازمة، وضع التقارير لجهة مشاريع القوانين موضوع المناقشة. فاللجان البرلمانية هي جزء مهم من عمل البرلمان. إنّه المكان الوحيد داخل البرلمان، حيث المواطن، المجتمع المدني، بإمكانهم المشاركة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

¹⁹⁴–Gustavo Gouvêa Maciel, legislative best practices during time of emergency

www.transparency.org,1/9/2021

في الولايات المتحدة الأميركية، ولاية فيجي على سبيل المثال، عندما أعلن انتشار الوباء، وضع البرلمان سلسلة من الخطوات للسماح للجان البرلمانية بالعمل عن بعد وبأمان من أجل التشريع لمواجهة الوباء.

بدأ برلمان فيجي بتعزيز دور لجانته البرلمانية الدائمة الست عبر تمكينهم من القيام بأعماله الرقابية عن بعد عبر اجتماعات افتراضية لضمان صحة وسلامة النواب والموظفين. كما أنشأت منصات على الانترنت لمشاركة اللجنة البرلمانية، والنواب في مختلف المراحل التشريعية، الإجرائية والإدارية^{١٩٥}.

كما تعتمد أستراليا على اللجان البرلمانية في المراجعة والتدقيق بشأن القوانين المقترحة من أجل الحد من الآثار السلبية على الحقوق الفردية. في ٨ نيسان ٢٠٢٠، قرر مجلس الشيوخ الأسترالي إنشاء لجنة لمواكبة الاستراتيجيات المتبعة من الحكومة بوجه وباء كورونا^{١٩٦}.

في نيوزيلندا مع بداية أزمة الوباء، تم إنشاء لجنة برلمانية جديدة، لجنة الاستجابة الوبائية. درست هذه اللجنة التغييرات والتعديلات في حوالي ٤٥ قانوناً وتأثيره على الشركات والمنظمات والسلطات المحلية.

نتيجةً لذلك ذهبت نيوزيلندا نحو الدخول في "إغلاق مبكر" وعزل دولي فعال في بداية الوباء، على الرغم من العدد الصغير نسبياً لحالات وباء كورونا، كما تم تعليق جلسات البرلمان من آذار ٢٠٢٠ حتى ٢٦ أيار ٢٠٢٠، واصلت اللجنة الاجتماع عبر منصات التواصل الاجتماعي وذلك من أجل توفير التدقيق الديمقراطي في العملية التشريعية في نيوزيلندا.^{١٩٧}

¹⁹⁵–The house democracy partnership and Swiss agency for development and cooperation, parliamentary responding to a pandemic, lessons learned for emergency planning, pp26,previous reference

¹⁹⁶–Franklin De Vrieze, Parliamentary Committees: windows into the world of covid 19 legislation and its impact,www.wfd.org.com,19/9/2021

^{١٩٧}–المرجع ذاته

أوجد نظام اللجان البرلمانية في المملكة المتحدة لجائناً للتدقيق الفني، بما في ذلك لجنة حقوق الإنسان المتخصصة التي تدقق في كل مشروع قانون حكومي للتأكد من توافقه مع مجموعة من حقوق الإنسان المحمية دولياً، فضلاً عن الحقوق والحريات الأساسية للقانون العام. إذاً انتشار كورونا ووجوب الدفاع عن الحقوق الأساسية للمواطن، والحفاظ على استقرار الدولة كان الهدف الأول لدى السلطات العامة في مختلف الدول لإجراء تعديلات أو اتباع أساليب جديدة تختلف عن الأسلوب الكلاسيكي المعتمد في عمل البرلمان، فما بين اللجان الوبائية الخاصة واللجان الدائمة، رقابة وتدقيق على مشروع إقرار قانون طوارئ صحي.¹⁹⁸

البند الأول: اللجان الوبائية الخاصة

اختارت بعض البرلمانات انشاء لجنة خاصة بدل من الاستناد على اللجان العامة في مواجهة مرحلة انتشار الوباء. تمّ اللجوء إلى هذا النوع من اللجان، لأنّ البرلمان قد لا يتمكّن دستورياً من عقد جلساته.

على سبيل المثال، في نيوزيلاندا تمّ إنشاء لجنة الاستجابة الوبائية في ٢٥ آذار ٢٠٢٠ للنظر في السياسة المتّبعة من الحكومة وبالتالي تقديم تقرير إلى مجلس النواب بشأن التدابير المتّخذة من الحكومة في إدارة الأزمة الصحية. استندت بعض البرلمانات إلى لجان توجيهية، يتمحور دورها حول اتخاذ قرارات تتعلّق بدور السلطة التشريعية مع ممثلين جميع الأحزاب السياسية. على سبيل المثال، في تونس للجمعية الوطنية مكتب دائم لها يتخذ القرارات الأساسية، الإجراءات المناسبة مع هجوم الوباء¹⁹⁹.

¹⁹⁸–Franklin De Vrieze, Parliamentary Committees: windows into the world of Covid19, legislation and its impact, previous reference

¹⁹⁹–The house democracy partnership and Swiss agency for development and cooperation, parliamentary responding to a pandemic, lessons learned for emergency planning,pp27, Covid19,previous reference

البند الثاني: اللجان الدائمة

تنشأ لجان مخصصة لإدارة الأعمال البرلمانية خلال فترة الوباء، ولكن تستمر في القيام بعملها المعتاد لجهة التدقيق في مشاريع القوانين المرسلة لها. كيف يستمر هذا العمل أثناء حالة الطوارئ الصحية التي تحدّ من وظائف السلطة التشريعية؟

اعتمدت بعض الدول أسلوب فرز عمل اللجان بعد اعلان حالة الطوارئ، لأنها لن تتمكن من القيام بدورها في ظلّ اعلان حالة الطوارئ.

في كندا، وتحديدًا في ظلّ مجلس العموم الكندي، تقدّم النواب باقتراح أمام البرلمان في منح الأولوية في ظلّ تأزم الوضع الصحي لعمل لجنتين: اللجنة المالية واللجنة الصحية. كما أعطت دول أخرى الأولوية لعمل بعض اللجان، الجمعية الوطنية الفرنسية في الأصل منعت أنشطة لجانها التي لم تكن مرتبطة بالوباء. في الهند، منع البرلمان اجتماعات لجانها حتى تموز ٢٠٢٠، حيث سمح للجان بالاجتماع شخصياً فقط، فكان تركيز اللجان على استجابة الحكومة فقط للوباء.²⁰⁰

الفقرة الثالثة: قانون مرّن أم إعلان حالة الطوارئ الصحية

وفقاً لما هو متعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، تقوم اللجان البرلمانية في التقدّم بمشروع قانون لمواجهة الأزمات التي يتعرّض لها الوطن، أو المواطن والحدّ منها ومن آثارها السلبية. وأمام أزمة صحية طارئة، لا بدّ من التقدّم أمام السلطة التشريعية بمشروع قانون مرّن، لأنّ الواقع الأليم يتطلّب ذلك.

اختيار المملكة المتحدة للقانون المرّن "soft Law" للاستجابة للأزمة الصحية أمر مفهوم، حيث أنّ قبل اتخاذ تدابير احترازية تحدّ من بعض الحريات الأساسية والحقوق، يمكن البدء بمنهج استراتيجي بسيط. يتمتّع هذا القانون بميزة المرونة في قواعد اعتماده الرسمية والإجرائية نظراً لأنّ

²⁰⁰ –The house democracy partnership and Swiss agency for development and Cooperation, parliamentary responding to a pandemic, lessons learned for emergency planning, pp28, previous reference

نظرية الظروف الاستثنائية غير موجودة في المملكة المتحدة، وخارج الإجراءات القانونية المتبعة ضمن إطار القانون العام، فإن سنّ قانون ملزم أو تنظيمي يتطلب موافقة البرلمان بطريقة أو بأخرى لمدة زمنية معينة. وعلى العكس من ذلك، فإنّ سنّ قانون مرّن لا يخضع لقواعد من هذا النوع، كما في الحالة الراهنة أي انتشار الوباء. يمكن للسلطة التنفيذية اصدار التوجيه بسرعة كبيرة دون العودة إلى الإجراءات التقليدية التي تكون مملة في ظلّ الأزمات التي قد تطرأ على البلاد وتُمثّل خطراً مباشراً على مواطنيها. في هذه الحالات الطارئة، يمكن أن يُقدّم القانون المرّن نفسه كأداة مثالية لتقديم استجابة سريعة للمواطنين وللأفراد، لا سيّما في سياق الالتزامات الإيجابية للدولة فيما يتعلّق بحماية سكانها. في حالات الطوارئ، يجب أن يكون العمل سريعاً فبقاء الأمة أكثر أهمية من تراكم القواعد الإجرائية. يجب أن يكون القانون متكيفاً مع إجراءات حماية حقوق الانسان، وأن يكون قادراً على التعامل مع الأزمة الصحية، تقديم استجابة متماسكة في غضون ساعات قليلة للحالات الطارئة التي قد تطرأ.²⁰¹

النقص في اعتماد معايير تقوم حول تطبيق أساليب مرّنة، فيتم سنّ المعايير الواجب اتباعها بسرعة دون المرور بالإجراء التشريعي بأكمله، يُشكّل عيباً عند استخدامه فقط لهذه الغاية. حيث أنّه يخشى أنّ تدخل السلطة التنفيذية ضمن إطار الانتهازية السياسية، خاصةً عندما لا يتمّ استخدام القانون المرّن للاستفادة من صفته الرئيسة الثانية: غيابه. في الواقع، بالإضافة إلى مرونة الإجراء يتمتّع القانون المرّن بميزة أساسية أخرى: ألا يكون ملزماً، وألا يفرض العقاب مباشرةً عندما لا يتم احترامه. القانون المرّن يُقدّم اقتراحاً، ويدعو إلى التمسك بالسلوك، دون فرضه بوحشية. بالإضافة إلى ذلك، عندما يتمّ استخدامه من قبل السلطات الإدارية فإنّه يُقصد به أن يكون جزءاً من النظام القانوني المحدّد وأن يُنتج الآثار المتوقعة، والتي تميّزه عن المعيار الأخلاقي.²⁰²

²⁰¹ –Charlotte Piveteau, tentation de la soft law en période d’urgence sanitaire ou le tour de passe-passe des mesures de confinement au royaume- uni, uni,www.revuedlf.com,5/11/2021

وبهذا المعنى فهو بالفعل معيار قانوني، لأنه يضع معياراً يجعل من الممكن تقييم سلوك ما، يكون الغرض النهائي منه أن يكون له تأثير قانوني، على الرغم من درجة شرعيته أقل من درجة القانون الملزم. علاوةً على ذلك لم يعد من الممكن اثبات فعاليته في هذه الزاوية، فقد أظهرت العديد من القوانين الغير مُلزِمة كفاءة كبيرة واحتراماً من قبل المواطنين. على الرغم من عدم وجود تهديد بالعقوبة، نجح القانون الغير ملزم في تغيير سلوك المواطنين. هذا هو هدفه بالتحديد وخصوصيته وما يميّزه عن القانون الملزم.²⁰³

الفقرة الرابعة: إطار دستوري لنظام الأزمة الصحية

الإطار الدستوري لنظام الأزمة الصحية هو أحد الوسائل التي لجأت إليها بعض الدول، كأحد آليات إدارة الأزمة الصحية، تبعاً سنشير إلى الحالة الفرنسية مثلاً.²⁰⁴ اقترح "Jean-Eric Gisele" و "Ph. Blacher" بأن يُدرج في الدستور نظام قانوني لإدارة الأزمات التي قد تطرأ، فيتم تعيين ما يسمّى بمجلس الأزمة، يترأسه رئيس الجمهورية ويجمع بين رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة ورئيسي المجلسين وكبار المسؤولين العسكريين والمدنيين المعنيين. إنَّ تعديل أنظمة الأزمات المعتمدة والمطبقة سابقاً وتجميعها في الدستور من شأنه أن يمنحها شرعية ووضوح أفضل وكفاءة أكبر وضوابط أوضح. لذلك تمّ التقدّم باقتراحين، الاقتراح الأول هو إدراج الفقرة التالية في ديباجة الدستور أو في المادة ١ منه:

"يجوز تعليق بعض الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور عند إعلان أحد أنظمة الأزمات الواردة في المواد ١٦ و ٣٦ و ٣٦-١ من الدستور. يُحدّد قانون أساسي الإطار والرقابة البرلمانية والضوابط

²⁰³-Charlotte Piveteau, tentation de la soft law en période d'urgence sanitaire ou le tour de passe-passe des mesures de confinement au Royaume-Uni, référence précédente

²⁰⁴-Joël Andriantsimbazovina, les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles, www.revuedlf.com, 11/11/2021

القضائية للإجراءات المتخذة، وتحمل المسؤولية الجزائية في حالة الاستخدام التعسفي وغير المبرر لهذه الأنظمة والتي تنطوي على انتهاك للحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور.

الاقتراح الثاني هو إدراج حالة الطوارئ في المادة ٣٦-١ من الدستور. ويمكن أن تتم الصياغة على النحو التالي:

"يتم إعلان حالة الطوارئ في مجلس الوزراء، على كل أو جزء من أراضي الجمهورية، إما في حالة الخطر الوشيك الناجم عن الإخلال الجسيم بالنظام العام، أو في حالة الأحداث الاستثنائية (كارثة طبيعية، تهديد صحي خطير يستدعي اتخاذ تدابير طارئة، وجود خطر وبائي) ". يحدد القانون إجراءات الضابطة الإدارية التي يمكن للسلطات المدنية اتخاذها للوقاية من هذا الخطر أو مواجهة هذه الأحداث. " لا يمكن تمديد حالة الطوارئ لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بموجب القانون. "

ترك نظام الأزمة خارج إطار الدستور من شأنه أن يؤدي إلى خطر التجزئة والخطأ في ممارسة السلطات المختصة لصلاحياتها، وأسس الإجراءات التي لا بدّ من الاستناد إليها. أظهرت أحدث ممارسات الدول الديمقراطية أنّ وجود حالة الطوارئ في الدستور يوفر ضماناً في الوضوح والفعالية والسيطرة على التجاوزات التي قد تؤول إليها ممارسة السلطة التنفيذية كما السلطات المحلية لصلاحياتها.²⁰⁵

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في ظلّ الأزمة الصحية

في مواجهة وباء كورونا وانتشاره في دول العالم، اضطرت البرلمانات إلى الردّ بسرعة، لمواجهة التباطؤ المفاجئ الذي طرأ على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من أجل الحفاظ على بعض مظاهر الحياة على الأقل. ومع ذلك، فإنّ ما مرّت به بعض البرلمانات في الأشهر الأولى من هذه الأزمة الصحية هو أقرب إلى قصيدة لامارتين الشهيرة - "حان وقت تعليق رحلتك". يشبه غيبوبة مُصطنعة، إمّا لأنّها لم تُعدّ تجتمع، كما هو الحال في هنغاريا لفترة طويلة وفي المملكة المتحدة لفترة زمنية معيّنة، أو لأنّها قامت بتفويض الجزء الرئيسي من سلطاتها التشريعية للسلطات

²⁰⁵-Joël Andriantsimbazovin, les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles, référence précédente

التنفيذية، كما هو الحال في إسبانيا أو بولندا، أو تخلّوا عن أي ذريعة للسيطرة على عمل الحكومة.^{٢٠٦}

المطلب الأول: العوامل الرئيسية في بناء برلمانات مرنة

عند التعرّض لحالة طوارئ نتيجة انتشار الوباء أو حصول كوارث طبيعية، يكون البرلمان المرن قادراً على مقاومة الظروف الجديدة والصعبة والتكيف معها بطريقة فعّالة وفي الوقت المناسب من خلال الحفاظ على وظائفه الأساسية واستعادتها (سن القوانين والإشراف والتمثيل) ونظام (الجلسات العامة واللجان). أي تعديل لا بدّ أن يكون ضمن إطار نظام قانوني متين يأخذ بعين الاعتبار القواعد الدستورية والنظام الداخلي للبرلمان، حقوق النواب، المعارضة والأقليات، والوضوح العملي للعملية البرلمانية.^{٢٠٧}

الفقرة الأولى: الإطار القانوني

الإطار القانوني للدولة لا سيما الأحكام الدستورية والقواعد والإجراءات البرلمانية لها تأثير قوي على قدرة البرلمانات على تكييف إجراءاتها لتتوافق مع متطلّبات الصحة العامة. من أجل الاستمرار في تلبية الوظائف الأساسية، يُعدّ الإطار القانوني المتين أمراً بالغ الأهمية لبرلمان فعّال قادر على تنفيذ ولايته الدستورية في سنّ القوانين ومراقبة الأنشطة الحكومية والإنفاق وتمثيل قضايا المواطنين واهتماماتهم في صنع القرار الحكومي. لكن قد يخلق الإطار القانوني الإلزامي تحديات في ظلّ الظروف الاستثنائية، لذلك يقتضي أن يتميّز النظام القانوني بالمرونة من أجل أن يستمر البرلمان في القيام بدوره بفعالية.^{٢٠٨}

²⁰⁶–The house democracy Partnership and Swiss Agency for development and cooperation parliaments responding to a pandemic,pp22, previous reference

^{٢٠٧} –المرجع ذاته، ص ٢٤

^{٢٠٨} –المرجع ذاته، ص ٢٥

البند الأول: في تفويض سلطة التشريع

في معظم الأنظمة السياسية، يتمتع البرلمان بالسلطة النهائية لاعتماد القوانين. ولكن في حالات الطوارئ، قد تكون هناك حاجة إلى أن تكون هذه الصلاحية مرنة في الموافقة على القوانين والتدقيق فيها. تمكنت السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية اليوم من منح الحكومة، صلاحيات اتخاذ بعض القرارات أمام تأزم الوضع الصحي (تفويض التشريع أو المراسيم). على سبيل المثال، في ١١ آذار ٢٠٢٠، أعلنت الحكومة الهنغارية، وفقاً للدستور، حالة الطوارئ، بموجب مراسيم حكومية، سارية لمدة ١٥ يوماً، والتي قد تبتعد عن التشريعات الحالية أو تُعلق العمل بها، باستثناء الحقوق الأساسية والحريات. أقر البرلمان القانون الثاني عشر لعام ٢٠٢٠، الذي سمح بتمديد مثل هذه المراسيم حتى نهاية حالة الطوارئ، مع الاحتفاظ بحق البرلمان في إلغاء هذا التفويض في أي وقت. كما حدّد القانون التزام الحكومة المستمر بإبلاغ البرلمان بقراراتها على أساس أسبوعي حتى نهاية حالة الطوارئ. في ١٦ حزيران ٢٠٢٠، قرّر البرلمان بالإجماع إنهاء حالة الطوارئ ورفع سلطات الطوارئ التي تمّ التنازل عنها للحكومة. وبالمثل، في ٢١ آذار ٢٠٢٠، اعتمد البرلمان النرويجي قانون التمكين، الذي يمنح الحكومة سلطة مؤقتة لجهة الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التشريعية. كان القانون ساري المفعول لمدة شهر ولكن في المقابل للبرلمان الحق في إلغاؤه في أي وقت. لا يمكن إهمال وظائف التشريع والرقابة في البرلمانات أو التقليل منها لأنّ البرلمانات هي الصوت التمثيلي المباشر للمواطنين. وبالتالي، ينبغي النظر بعناية في تفويض السلطات، لا سيما في الديمقراطيات النامية.^{٢٠٩}

البند الثاني: الإطار المكاني المحدد دستورياً للجلسات البرلمانية

الإطار المكاني المحدد دستورياً للجلسات البرلمانية في بعض الدول، لم يُشر إلى إمكانية عقد جلسات افتراضية، فالأحكام الدستورية كانت واضحة إلى أنه يقتضي أن يتواجد أعضاء البرلمان

²⁰⁹–The House Democracy Partnership and Swiss Agency for Development and cooperation parliaments responding to a pandemic, pp20, previous reference

شخصياً في دائرة البرلمان. ولكن انتشار وباء كورونا، أجبر العديد من البرلمانات على التكيف مع الواقع الجديد وبالتالي اتخاذ قرار بالاجتماع إما افتراضياً أو بطريقة بديلة، (أي شخصياً بحضور محدود وعبر الإنترنت عن بُعد). العديد من الدساتير تُشير إلى وجوب تواجد نواب في مبنى البرلمان أي التواجد في "قاعة عامة"، في حين أن الفهم الأكثر مرونة قد يشمل التواجد الافتراضي لعضو البرلمان أثناء الجلسات العامة.²¹⁰

في سنغافورة، على سبيل المثال، كانت الاستجابة للعدوى التي تمّ تحديدها في البداية حاسمة حيث تمّ تشكيل فريق عمل وزاري مبكراً بناءً على استجابة الحكومة لوباء سارس ٢٠٠٣. وبعد ذلك، تمّ وضع وتنفيذ بروتوكولات الصحة العامة والسلامة العامة، بما في ذلك تتبع الاتصال والحجر الصحي. وكجزء من مواجهتها لوباء سارس استمر برلمان سنغافورة في الاجتماع حضورياً. عدّلت سنغافورة دستورها في أيار ٢٠٢٠ فشملت معظم وظائف السلطة التشريعية وامتيازات نواب الأمة. كما أثّرت مسألة اجتماع مجلس النواب عبر جلسات افتراضية أو حضورياً مع احترام شروط التباعد الاجتماعي. لذلك، من أجل ضمان استمرار المؤسسة في العمل أثناء الوباء، وافق البرلمان على تعديل دستوري، ينص على أنه في حالة موافقة البرلمان على اقتراح يعلن أنه غير آمن الاجتماع في مكان واحد، فيمكن أن يجتمع البرلمان لمدة ستة أشهر في موقعين مختلفين أو أكثر، مع احترام قواعد التباعد الاجتماعي أثناء الجلسات الشخصية وإمكانية عقد جلسات الافتراضية.²¹¹

الفقرة الثانية: في إطار الأنظمة الداخلية

في معظم الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، تُعتبر القواعد الإجرائية، المعروفة أيضاً في بعض البرلمانات بالأوامر الدائمة أو اللوائح الداخلية حجر الأساس في العمليات التشريعية، حيث تصف ليس فقط الطريقة التي يتم بها إدارة الوظائف البرلمانية، ولكن أيضاً تشير إلى حقوق وواجبات النواب. علاوةً على ذلك، يجب أن يوضّح النظام الداخلي العمليات التشريعية والرقابية، كما يجب

²¹⁰– The house democracy Partnership and Swiss Agency for development and cooperation parliaments responding to a pandemic, pp30, previous reference

²¹¹ – المرجع ذاته

أن يحترم حقوق المعارضة الديمقراطية، وتمكين المواطنين وسائر أفراد المجتمع من متابعة العمل البرلماني بطريقة منمّمة.^{٢١٢}

ينبع الشكل والمحتوى القانوني للقواعد البرلمانية من النظام الدستوري والسياسي للدولة المعنية ويتأثران بالتقاليد التاريخية والقانونية والثقافية والسياسية. تمّ اعتماد بعض القواعد الإجرائية كقانون (على سبيل المثال، تشيكيا وليتوانيا وسلوفاكيا)؛ تمّ تمرير بعضها كقواعد مكتوبة صاغها البرلمان أو مجلسه لتنظيم إجراءاته (على سبيل المثال، المملكة المتحدة). بعض القواعد وجيزة، تمنح سلطة تقديرية لرئيس مجلس النواب (على سبيل المثال، على صعيد القرارات التي تتخذ في إطار المكتب الدائم، ومؤتمر المتحدثين عن سائر العمليات التشريعية، إلخ)، والبعض الآخر مفصّل، ويُنظّم كلّ المواقف المحتملة التي قد تحدث. لذلك، فإنّ العملية التشريعية تحكّمها القواعد البرلمانية بالكامل. كلّ هذه الافتراضات ضرورية عند معالجة الحاجة إلى تعديل القواعد البرلمانية أثناء الاستجابة للأحداث الطارئة والاستثنائية مثل الوباء أو الكوارث الطبيعية. وبالتالي، لا تختلف الأشكال القانونية فقط من بلد إلى آخر، ولكن أيضًا الردود الفردية للبرلمانات على وباء كورونا تختلف (على سبيل المثال، التباعد الاجتماعي، حواجز زجاج شبكي، التخفيض النسبي لعدد النواب الحاضرين في القاعة العامة، الجلسات العامة المختلطة أو الافتراضية بالكامل و / أو اجتماعات اللجان، إلخ). كما في ظلّ الأزمة الصحية، يتّضح أنّ العديد من البرلمانات قد اتّخذت تدابير للحدّ من خطر انتقال فيروس كورونا داخل الغرفة، مع تفضيل إيجاد طريقة قانونية لاستخدام تقنيات تكنولوجيا المعلومات الجديدة لدعم العمل البرلماني.^{٢١٣}

كانت بعض التغييرات عبارة عن قرارات مؤقتة قائمة بذاتها تمّ تبنيها على وجه التحديد فيما يتعلق بأزمة فيروس كورونا (كما في المملكة المتحدة أو البرازيل).

²¹²– The house democracy Partnership and Swiss Agency for development and Cooperation, Parliaments responding to a pandemic, pp31, previous reference

^{٢١٣} – المرجع ذاته

كما تم إجراء تعديلات أخرى من منظور أوسع لتكون تشريعات التتبع السريع إذاً واجبة. اتجهت بعض الدول إلى اعتماد عوامل رئيسية في بناء برلمانات قادرة على الصمود بوجه أي حدث طارئ مماثل في المستقبل (كما هو الحال في سلوفينيا). ومع ذلك، فإن العديد من البرلمانات لم تُنم بأي تعديلات قانونية، ويرجع ذلك أساساً إلى سببين، أولاً قلّة من البرلمانات لديها بالفعل قواعد إجرائية لا تُحظر الجلسات البعيدة، على سبيل المثال، لا تنص الأنظمة الدائمة للبرلمان اليوناني على عقد جلسات عن بُعد أو منعها؛ وبالتالي، لم تكن هناك حاجة لتعديل الأوامر.

ثانياً، قرّرت عدّة برلمانات (مثل المجلس الوطني النمساوي أو البرلمان السلوفاكي) مواصلة العمل البرلماني المنتظم بموجب التدابير الوقائية الحتمية لمكافحة الوباء (على سبيل المثال، أفضة الوجه، وحواجز شبكية، والتباعد الاجتماعي) وما إلى ذلك. لكن على نفس القدر من الأهمية، قد يكون خفض عدد النواب حلاً مشكوكاً فيه من منظور دستوري وديمقراطي، على سبيل المثال، تم إلغاء قرار البرلمان الكرواتي "عقد الجلسات النيابية حضورياً" من قبل المحكمة الدستورية المحلية في تشرين الأول ٢٠٢٠. نتيجةً لذلك، قام البرلمان بإجراء تعديلات في إطار قواعده الإجرائية مرة أخرى في ١١ تشرين الثاني ٢٠٢٠ للسماح لجميع النواب بالمشاركة في الجلسات العامة عبر رابط الفيديو، كذلك توفير العديد من غرف الاجتماعات في مبنى البرلمان الكرواتي الواسع، لتمكين النواب المصابين أو المعزولين من المشاركة في المناقشات والتصويت على سائر الاقتراحات عبر رابط فيديو من منازلهم.^{٢١٤}

المطلب الثاني: آليات إقرار قانون طوارئ صحي

تتعدّد آليات إقرار قانون طوارئ صحي وتختلف مع اختلاف الأنظمة المعتمدة حول العالم، فحيث أن الناحية النظرية لن تضيء على بعض الثغرات في إطار موضوع دراستنا، وهذا ما دفعنا نحو دراسة بعض المعايير التي التزمت بها الدول، وتحديد في إطار مبادئ لجنة البندقية، لجهة التوازن في العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ما يفرضه أي نظام تشريعي عالمي، إذاً أمثلة عن بعض الإجراءات المتبعة ضمن دولياً.

²¹⁴–The house democracy partnership and swiss agency for development and cooperation. Parliaments responding to a pandemic, pp32, previous reference

الفقرة الأولى: ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يجب أن يصدر اعلان حالة الطوارئ عن البرلمان، أو عن السلطة التنفيذية، وفي صدور إعلان حالة الطوارئ عن السلطة التنفيذية لا بدّ أن تخضع لموافقة البرلمان الفورية تبعاً للإجراءات المتّبعة بين الدول. إذاً الخيار الأساسي، وكما هو متّبع بين مختلف الأنظمة السياسية هو إعلان حالة الطوارئ من قبل السلطة التشريعية أولاً، أو من قبل السلطة التنفيذية تليها موافقة البرلمان الحتمية، كما سبق وذكرنا. ولكن، في بعض الحالات ارتأت بعض الدول بإمكانية السماح بالدخول الفوري في حالة الطوارئ، دون اتّباع بعض الإجراءات المحدّدة وبالتالي جعل هذا الإجراء في ظلّ الحالات الاستثنائية حيّز التنفيذ. ومع ذلك، حتى ذلك الحين لا بدّ أن يُعرض الإجراء على السلطة التشريعية، كما أنّ لجوء السلطة التنفيذية إلى تمديد حالة الطوارئ يستوجب موافقة السلطة التشريعية كذلك. كما سبق وذكرنا، يختلف أسلوب إدارة الأزمات الصحية بين الدول، منهم ما استوجب إقرار قانون طوارئ صحي وبالتالي تعزيز دور السلطة التشريعية، والبعض الآخر استوقف لجهة منح السلطة التنفيذية صلاحية المبادرة التشريعية.²¹⁵

أثناء حالة الطوارئ، يجوز للسلطة التنفيذية، بشكل مؤقت، ممارسة بعض السلطات التي من شأنها أن تكون عائدة للسلطة التشريعية، ولكن يجب أن يكون تفويض التشريع واضحاً لجهة الأساس القانوني المطبق. كما أنّ هناك قواعد لا بدّ أن تلتزم بها الدول لجهة تفويض التشريع، وهذا ما أشارت إليه بعض الدساتير. بعض الدول، أشارت إلى منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بموجب مرسوم حكومي، والبعض الآخر قام بحظر ذلك. أشارت لجنة البندقية رفضها لهذا الأسلوب المعتمد، ولكن من جهةٍ أخرى أشارت إلى أنّ الالتزام به يقضي اتّباع معايير مُحدّدة، أي أن تكون هذه الصلاحيات محدودة في الوقت المناسب وفي النطاق المناسب، لا يجوز استخدامها إلاّ لأسباب وجيهة،²¹⁶ مثل إعلان حالة الطوارئ، كما يجب العدول عنها في أسرع وقت.

²¹⁵–Joelle grogan,states of emergency, analyzing global use of emergency powers in response to covid-19, www.elevenjournals.com,5/9/2021

²¹⁶ –المرجع ذاته

يجب أن تكون صلاحية السلطة التنفيذية محدودة من حيث الوقت والمحتوى، فيجب أن تشمل القضايا المتصلة بالحالات الاستثنائية، كما لا ينبغي أن تبقى سارية المفعول حتى بعد اعلان حالة الطوارئ، فيجب أن تتضمن بنود هذا التفويض حدود زمنية واضحة لجهة مدة هذه التدابير الاستثنائية. انتقدت اللجنة اللجوء المفرط إلى هذا الأسلوب، حيث يصبح عند ذلك وسيلة لتحايل على السلطة التشريعية في الممارسة العملية. كما أشارت اللجنة إلى وجوب تحديد محتويات ونطاق تفويض السلطة بشكل دقيق. إذاً، صلاحيات غير محدودة للسلطة التنفيذية هي بحكم القانون، سمة الأنظمة الاستبدادية والدستورية.²¹⁷

الفقرة الثانية: إجراءات برلمانية استثنائية

في ظل انتشار وباء كورونا، واصلت بعض البرلمانات عملها كالمعتاد، حيث قامت بتعديل البعض من إجراءاتها المتبعة مع الاستمرار بوظائفها العادية. البعض الآخر، قام بتعليق الأنشطة العادية (التشريعية) وتم التركيز فقط على مراجعة الأنشطة المتعلقة بالوباء. في معظم الدول، صدرت مراسيم قوانين من قبل الحكومات دون مشاركة البرلمان، والتي تم تقديمها في بعض الحالات، لاحقاً أمام البرلمان للموافقة عليها. لجأت بعض الدول إلى الحد من وظيفة البرلمان التشريعية وإبقاء دور السلطة التشريعية منحصراً لجهة الرقابة على التدابير والإجراءات المتخذة من قبل الحكومة فيما له علاقة بانتشار وباء كورونا، من خلال اللجان البرلمانية.

تم اتخاذ قرارات مختلفة اذاً بشأن وظائف وعمل البرلمان، خلال الأزمة الصحية، اتخذتها جهات مختلفة واتبعت إجراءات مختلفة مقارنةً بما كان معتمداً عليه في السابق. على سبيل المثال: في رومانيا أدخلت تعديلات على لوائح البرلمانات، في اسبانيا شملت التعديلات قرارات مكتب البرلمان، رئاسة البرلمان. كما ذهبت بعض الدول، إلى تعليق عمل البرلمان لأسباب لوجستية، وارتأى البعض الآخر إلى ضرورة إزالة جميع الأنشطة الغير أساسية. من بين الحلول التي اعتمدها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والتي قد تُلهم الآخرين الإجراءات التالية:

²¹⁷–Joelle grogan, states of emergency, analyzing global use of emergency powers inresponse to covid-19, www.elevenjournals.com, previous reference

على سبيل المثال، فرنسا لجأت إلى تحديد الحد النسبي لعدد الحاضرين في الجلسات النيابية²¹⁸، تخفيض عدد الموظفين الأساسيين، حضور من يستوجب دوره التدخل.

أما ألمانيا، سعت إلى تقليص الحد الأدنى للنصاب القانوني، تعديل النظام الداخلي المتبّع، والسماح لأعضاء البرلمان في ظلّ ظروف معينة اعتبارهم حاضرين في ظلّ اجتماع لجنة نيابية أو انعقاد جلسة عامة، حتى ولو لم يكونوا حاضرين فعلاً.²¹⁹

الفقرة الثالثة: في بعض الآليات المعتمدة

في الأغلبية والنصاب والتصويت والتأكد من النتائج ضمن نطاق إقرار قانون طوارئ صحي، هنا ارتأت دول الاتحاد الأوروبي أمام انتشار وباء كورونا بوجوب الالتزام بالقواعد التالية في ظلّ مجابهة وباء كورونا: أولاً ينبغي أن تكون عملية صنع القرار شاملة أي إشراك جميع المجموعات السياسية فيها، كما تضيي قواعد النصاب مزيداً من الشرعية على القرارات التي يتخذها البرلمان، ومع ذلك لا ينبغي أن تكون قواعد النصاب عالية بشكل غير واقعي.

ثانياً تتطلب بعض العمليات السياسية مثل تعديل الدستور، أوسع دعم سياسي حتى ولو حصلت الأغلبية الحاكمة على العدد اللازم من الأصوات لتمرير التعديلات، ومنها تعديلات نظام الطوارئ الصحي المعتمد على سبيل المثال، فإنّه لا يعفي الحكومة والبرلمان من إجراء نقاش حقيقي شامل ومفتوح من خلال وسائل الإعلام والمجتمع المدني. كما من المهم التأكد من أنّ عملية عدّ الأصوات عادلة وشفافة، الإجراء لا يمكن التلاعب به من قبل الأغلبية، وللمعارضة إمكانية للتحكم في عملية العدّ.

²¹⁸-Joelle grogan, states of emergency, analyzing global use of emergency powers in response to covid-19, www.elevenjournals.com, previous reference

²¹⁹-المرجع ذاته

بالإضافة إلى أنه يجب تكون هناك آليات إجرائية في المكان للتأكد من النصاب وتسجيل نتائج التصويت كقاعدة عامة، استبعاد إمكانية الاعتماد على التصويت الشفوي في بعض المواقف الأخرى الأقل اثاراً للجدل^{٢٢٠}.

استراتيجية الحفاظ على إجراءات تشريعية شفافة:

-القواعد المنظمة لمنح تصاريح المرور لوسائل الإعلام بمبنى البرلمان، أو منح التراخيص الخاصة لتغطية المناقشات تبعاً لمتطلبات الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة. كما أن التغطية يجب أن تضمن الطابع التعددي وغير الحزبي.

-يجب أن يكون هناك إمكانية لإجراء مناقشات استثنائية، نشر القرارات التي تُتخذ في الجلسات المغلقة.

-إشهار المداولات في اللجان وتسجيلها، التصويت الفردي في اللجان (حول المسائل الموضوعية أو الإجرائية) في القضايا الأكثر حساسية التي قد يكون لها آثار جانبية. قد تكون مداولات اللجنة مغلقة أمام الجمهور، لأسباب مبررة بقوة، مثل الحفاظ على الأمن القومي^{٢٢١}.

220-Venice commission-law making procedures and the quality of law,pp25

previous reference

٢٢١-المرجع ذاته، ص ٢٢

الفصل الثاني: القيود والحلول

من الواضح أنّ وباء كورونا، بمدى اتساعه وخطورته، يرتفع إلى مستوى خطير في تهديد الصحة العامة، لذلك كانت الخطوات الأولى التي اتخذتها الدول لمحاربة الوباء هي الناحية القانونية. بعض الدول ارتأت بوجوب المواجهة الفورية دون اجراء تعديلات على صعيد نظامها القانوني، ولكن هذا المنحى لم تلجأ إليه بعض الدول نتيجة للقيود التي حالت دون تعديل أنظمتها القانونية المتّبعة. قد تكون القيود الاقتصادية، حيث أن المستوى الاقتصادي، النظام المتّبع والمطبّق يعيق من إقرار قانون طوارئ صحي يستوجب تطبيقه توازي وتوازن بين مختلف الأصعدة والمجالات. أما القيود السياسية، ألا وهي دور السلطات العامة، رأّت بعض الحكومات في اعلان حالة الطوارئ فرصة للتمسك بالسلطة، لفرض قيود على الحقوق والحريات العامة العائدة للأفراد دون الالتزام بالمعايير التي نصّت عليها الاتفاقيات الدولية والمواثيق، فقد يكون التنحي عن الولوج في هذا الإجراء وسيلة للهروب من التزام السلطات أمام مواطنيها بأدنى الالتزامات المطلوبة.

القيود الاقتصادية، لجهة العجز المالي الذي وقعت به معظم دول العالم الثالث، فكانت إحدى الثغرات التي لا بد من معالجتها من أجل تعديل النظام القانوني المعتمد، سواء من خلال اعتماد قانون تمويل عام، أو تعديل التدابير الاقتصادية التي كانت تطبّق في ظلّ الظروف الاستثنائية التي كانت تعصف بالبلاد.

أما لجهة القيود السياسية، سنشير الى اجراء **“the stump reflex”**، أو تبعاً لما جرى التعارف عليه بمخالفة مبدأ فصل السلطات، لبنان اليوم وابتعاد السلطات عن فكرة التقدّم بمشروع قانون خاص دقيق وموازي بين مختلف المستويات. مقابل هذه القيود، تتضح بعض الحلول الموازية لها، على الصعيد القانوني لا بدّ من تعزيز دور المجلس الدستوري وهذا ما ارتكزت عليه معظم الدول، ومنها دولة فرنسا، فالحامي لدستور دولته يقتضي أن يكون المواجه الأول أمام خطر انهيار دولته على مختلف الأصعدة. أما من الناحية المالية، وما تلجأ إليه السلطات اللبنانية كأول خطوة بشكل شبه دائم، ألا وهو التمويل الدولي من جهة وتعزيز آليات التمويل الوطنية من جهةٍ أخرى.

فما هي القيود السياسية والاقتصادية التي حالت دون إقرار قانون طوارئ صحي؟ وما هي الحلول في مواجهة المصاعب والثغرات التي تحول دون إقرار قانون طوارئ صحي؟

المبحث الأول: القيود

القيود التي تحول دون التشريع، تتمحور في معظم الأنظمة السياسية حول معيارين، المعيار الاقتصادي والمعيار السياسي. قد تكون قيود وهمية في بعض الأحيان وقد تكون قيود لم يتم تداركها مع مرور الوقت فأصبحت الحلول تتطلب فترات زمنية، مما ينعكس سلباً على مختلف المستويات، نظراً للأزمات التي قد تطرأ، فلا تكون الجهود موازية لمواجهتها. في ظلّ تفاقم الأزمة الصحية حالياً، ولجهة الدول التي حالت دون إقرار قانون طوارئ صحي، لبنان أولاً، سنشير الى القيود الاقتصادية والسياسية التي حالت دون اقراره، وتباعاً إلى الحلول التي يمكن الاستناد إليها كأحد الخيارات لتشريع نظام طوارئ صحي متكامل.

المطلب الأول: القيود الاقتصادية

انتشرت ظاهرة كورونا عالمياً ، و معها وقع اقتصاد الدول في عجز مالي ، بعض الدول كانت قد استندت إلى أسلوب التنظيم المسبق ، حيث أنّ قانون الطوارئ الصحي أتى شاملاً لكافة التفاصيل التي قد تتعرض لها البلاد سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي... و لكن على صعيد دول أخرى ، تمّ منح السلطات التنفيذية صلاحيات استثنائية في مواجهة انتشار الوباء، فاستندت إلى إصدار المراسيم و القرارات و البلاغات للحدّ من تفاقم الأزمة الإدارية دون الامتثال إلى دول أخرى في التشريع لمواجهة أزمة كذلك . ما هي القيود التي حالت دون ذلك ؟ بالاستناد إلى تنظيم بعض الدول، فرنسا مثلاً، سنتناول القيود الاقتصادية وفقاً للمراحل التالية:

- ١-عدم اعتماد قانون التمويل العام
- ٢-عدم اعتماد تدابير اقتصادية
- ٣-الوضع الراهن في لبنان.

الفقرة الأولى: عدم اعتماد قانون التمويل العام

يهدف قانون الطوارئ الصحي إلى تنظيم حالة الطوارئ الصحية، وتحديد العمل الذي يقتضي أن تقوم به جميع الأطراف المعنية، في ظلّ انتشار الأوبئة وبالتالي اتخاذ الإجراءات الاحترازية المناسبة.

"تمكين السلطة التنفيذية من صلاحيات أوسع في إطار ضبط الوضعية الصحية واتخاذ الاجراءات الاستثنائية، والتصدي لانتشار الوباء وحماية صحة الأفراد وسلامتهم". إذاً يتم منح الحكومة كلّ الإمكانات المادية واللوجستية في سبيل التصدي لوباء كورونا، الحفاظ على النظام الصحي الذي دخل ضمن إطار العديد من الصعوبات والنقائص.^{٢٢٢}

كما أنّ قانون الطوارئ الصحي، يقوم على عدد من الإجراءات الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، وذلك لإيجاد الحلول المناسبة نتيجة التدابير الاستثنائية التي اتُخذت في ظلّ انتشار وباء كورونا.^{٢٢٣} على سبيل المثال، فرنسا اليوم، أقرّت مشروع قانون طوارئ صحي، تضمن ثلاثة مواضيع أساسية ألا وهي:

١-الانتخابات البلدية، والاستشارية لمدينة باريس وليون

٢-نظام الطوارئ الصحي

٣-تدابير الطوارئ الاقتصادية^{٢٢٤}

فيما يتعلّق بتدابير الطوارئ الاقتصادية، لجأت معظم الدول الى تشريع قانون تمويل عام، وذلك من أجل الحدّ من تفاقم الأزمة الصحية، اتخاذ الإجراءات المناسبة لتلبية الاحتياجات التي تفرضها حالة الطوارئ.

عدم وجود قانون التمويل العام متلائماً مع الاحتياجات التي تفرضها حالة الطوارئ، تبعاً سنشير إلى النظام المالي المتّبع في فرنسا في ظلّ الأزمة الصحية الحالية.

تمّ اعتماد قوانين تمويل معدلة (القانون الأساسي صدر سنة ٢٠٠٩ ثم توالى التعديلات التي أدخلت عليه) للتعامل مع الأزمة الصحية، ثلاثة نصوص بين آذار وتموز من العام ٢٠٢٠:

^{٢٢٢} -الحكومة التونسية نقر مشروع قانون أساسي يتعلّق بتنظيم حالة الطوارئ الصحية،

الصحية، www.arabic.news.cn.com، 5/8/2021.

^{٢٢٣} - المرجع ذاته

²²⁴ -Mathilde Hardy,loi d'urgence sanitaire-quels impacts pour les salariés

www.cadreemploi.fr.com ,2/9/2021

النص الأول: يشير إلى تدابير المعونة التي تقدمها الدولة تحت شعار " مهما كلف"، وهذا ما أشار إليه رئيس الجمهورية في خطابه ١٢ آذار ٢٠٢٠، فيتم ادخال هذه النفقات الجديدة ضمن الموازنة ولكن في إطار مفهوم جديد، إذاً " خطة الطوارئ للأزمة الصحية"، والتي تتكون بدورها من برنامجين " مخطّط البطالة الجزئية في أعقاب الأزمة الصحية" و " صندوق تضامن الشركات في أعقاب الأزمة الصحية".

النص الثاني: يشير بشكل أدق إلى نتائج الأزمة الصحية وتباعاً تعديل مستويات المساعدة التي تتطلبها الظروف.

النص الثالث: أكثر تفصيلاً، فيشمل خطة التحفيز الاقتصادية التي يتم اعدادها كجزء من تمويل ٢٠٢٠، فتقوم على دمج العديد من خطط الدعم على وجه الخصوص للقطاعات الاقتصادية المختلفة.^{٢٢٥}

نستنتج تبعاً، أنّ القيد الذي يحول دون اقرار قانون طوارئ صحي، عدم اعتماد قانون تمويل عام، فلا يُمكن تدارك الوضع الصحي في ظلّ نظام اقتصادي، اجتماعي، سياسي يقوم على الانهيار الاقتصادي. الدولة اليوم لتخطي الأزمة الصحية، لا بد أن تعتمد سياسة اقتصادية شبيهة شاملة، فأين لبنان اليوم من هذه الإجراءات المتبعة؟

الفقرة الثانية: عدم اعتماد تدابير اقتصادية

لا أحد يستطيع أن يُحدّد على وجه اليقين ما هو الأثر الاقتصادي الحقيقي لتفشي الوباء. بالنسبة للبلدان النامية فإنّ العواقب الاقتصادية مخيفة، لذلك لا بدّ أن يدرك السياسيون في جميع أنحاء العالم خطر انتشار الأضرار الاقتصادية من بلد إلى آخر. فلا يُمكن إقرار قانون طوارئ صحي، في ظلّ غياب الخطوات الاقتصادية الإنمائية الأساسية. تحتاج إذاً البلدان النامية إلى اتّخاذ إجراءات عاجلة:

²²⁵ –Mathieu Conan, le droit d'urgence et les finances publiques, la revue juridique de la Sorbonne, numero2, decembre2020

- ١-زيادة النفقات على القطاع الصحي: في كثير من الحالات تكون أنظمة الصحة العامة ضعيفة، ما يجعل الفرد عرضة للعدوى نتيجة الانتشار السريع للوباء. فعلى السلطة التنفيذية أن تزيد في استثماراتها من أجل تمكين النظام الصحي وتعزيز الرعاية الصحية واحتواء الوباء بشكل أسرع.
- 2-تعزيز الحماية الاجتماعية: من شأن التحويلات النقدية والخدمات الطبية المجانية للفئات الأكثر ضعفاً أن تساعد في احتواء الوباء، والتخفيف من النتائج المالية السلبية.
- 3 -دعم القطاع الخاص: ترتيب قروض قصيرة الأجل، أو تقديم إعفاءات ضريبية أو تقديم منح.
- ٤ -الاضطرابات في الأسواق المالية: يجب أن تكون البنوك المركزية في البلدان النامية على استعداد للتدخل في حالة حدوث اضطرابات في الأسواق المالية، على سبيل المثال عن طريق خفض أسعار الفائدة، أو ضخ السيولة لاستعادة الوضع الطبيعي، الاستقرار المالي.^{٢٢٦}

الفقرة الثالثة: الوضع الراهن في لبنان

الأزمة الاقتصادية سبب أزمة القطاع الصحي، فكيف يمكن اليوم التقدم أمام البرلمان بمشروع قانون طوارئ صحي في ظل نظام اقتصادي متفكك. إذاً في ظلّ هذا الوضع، المستشفيات تسعى إلى تقديم الرعاية الصحية الضرورية من أجل انقاذ حياة الأفراد، بما أن الحكومة لم تُقمّ بدفع مستحقات المستشفيات. أزمة عدم استقرار العملة النقدية وبالتالي ارتفاع الدولار أدت إلى الحدّ من استيراد الأجهزة واللوازم الطبية من قفازات وأقنعة طبية وقائية... الخ، كما قامت المصارف بالحد من الاعتمادات الائتمانية، مما يهدد من قدرة لبنان على التعامل مع الوباء.

المطلب الثاني: القيود السياسية

أمام الواقع اللبناني الهش، نظام قانوني صحي هجين يرضى أسس محاربة انتشار وباء كورونا، في غياب دور السلطات العامة، الدور التشريعي والرقابي أمام تأزم الوضع الصحي وتمسك السلطة التنفيذية بالإجراءات الأولية لمحاربة الوباء. فالمانع الأساسي، اليوم في سبيل إقرار قانون طوارئ صحي، السلطة السياسية وعدم اكتراث ممثلي الشعب للولوج ضمن هذا النطاق.

²²⁶-Ceyla pazar basioglu, agir vite pour limiter le préjudice économique du coronavirus dans les PED-opinions-9/10/2021

فما بين دور السلطة التنفيذية والمجلس الأعلى للدفاع، تتعدّد الثغرات التي تعيق إقرار قانون طوارئ صحي، وتعديل النظام القانوني المطبّق في لبنان.

الفقرة الأولى: " the stomp reflex "

مع اعلان حالة الطوارئ الصحية على الصعيد الدولي، تلجأ السلطات العامة إلى الذهاب في اتجاه واحد فقط من الأعلى إلى الأسفل "the stomp reflex" فيكون ردّ الفعل السريع هو دائماً الانطلاق بسرعة لتعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية، السلطات الإدارية والحدّ بشكل كبير من حقوق وحرّيات المواطنين.^{٢٢٧} بالعودة إلى بعض الحقبات الزمنية التي شهدت أزمات صحية عالمية، كانت تميل السلطة السياسية دائماً للوصول إلى المزيد من السلطة. وهذا ما يحدث اليوم، حيث على السطات الرقابية كما على المواطنين في إطار الأنظمة الديمقراطية أن يكونوا حذرين من هذا الميل. هناك قول قديم مفاده أن الأزمة تجلب الخطر والفرص على حدّ سواء.^{٢٢٨}

الفقرة الثانية: لبنان في ظلّ المجلس الأعلى للدفاع الوطني

كثرت الانتقادات التي وُجّهت لمجلس الأعلى للدفاع الوطني في ظلّ حكومة تصريف الأعمال، حكومة الرئيس السابق حسّان دياب. فمنذ انتشار وباء كورونا، توالى القرارات المهمّة المتخذة من قبل المجلس الأعلى للدفاع، ومنها قرارات مُضادة لقرارات اللجان الوزارية المعنية بالوباء، وضع تكاليفات لبعض وزراء الحكومة ... في ظلّ تعدّر حكومة تصريف الأعمال عن الاجتماع، على الرّغم من أنّ الوضع القائم يتيح لها الاجتماع نتيجة تأزم الوضع الصحي. ولكن الاجتماعات المتكرّرة لمجلس الأعلى للدفاع استدعت بعض الاعتراضات السياسية والدستورية، وذلك لجهة اعتباره متجاوزاً لصلاحياته الدستورية، وصولاً إلى وضع يده على الصلاحيات المنوطة بالسلطة التنفيذية. بالعودة إلى النظام الداخلي لهذه المؤسسة، يُعنى المجلس الأعلى للدفاع بمواضيع الدفاع

²²⁷–Luke camp–the stomp reflex : when governments abuse emergency powers

www.BBC.com,21/6/2021

^{٢٢٨}–المرجع ذاته

الوطني، والسياسة الدفاعية والعسكرية، فرض التعبئة على الأراضي اللبنانية... الخ كما أنّ مقررات مواجهة وباء «كورونا» لا تُنفذ دون ختم توقيع المجلس الذي يتخذ القرارات التي تتعلق بالحفاظ على السلامة العامة والأمن العام. لكن بما أنّ القوى المسلحة هي خاضعة دستورياً لسلطة مجلس الوزراء، فإن المجلس الأعلى هو أداة تنفيذية للمقررات التي يتخذها مجلس الوزراء²²⁹.

الفقرة الثالثة: الوضع الراهن في لبنان

انتشار وباء كورونا، وتآزم الوضع الصحي، أوجب التطرّق إلى قضية إقرار قانون طوارئ صحي، فالواقع الصحي الأليم الذي عصف بلبنان ولا زالت آثاره تترتّب حتى اليوم، ساهم باستنزاف القوى العاملة. تراجع الخدمات الطبية، تراجع لبنان في دوره الرائد "كمستشفى الشرق الأوسط"، يستوجب وجوب تواجد مساعي حثيثة لغاية إقرار قانون طوارئ صحي.

لا بدّ من اجراء تعديلات أساسية على الصعيد القانوني، فالصورة الاستشفائية أو بالأحرى الصحية للبنان تفرض ذلك. الموت أمام أبواب المستشفيات كان قد أصبح سمة يومية، هجرة اليد العاملة الصحية وتدني أنواع الخدمات الصحية المقدّمة، تراجع القدرة على استيراد المعدات الطبية اللازمة، ارتفاع البطالة وانخفاض قيمة الأجور فنجد صعوبة إمكانية دفع تكاليف الرعاية الصحية في ظلّ غياب الطبابة المجّانية.

أضحت صحّة المواطن اللبناني في خطر نتيجة انتشار وباء كورونا من جهة وتفاقم الأزمة الاقتصادية من جهةٍ أخرى. "ووفقاً لسيناريو مواجهة الحكومة منفردة لهذا الوباء، تمّ رمي الكرة في ملعب الحكومة، حيث ارتأت إعلان التعبئة العامّة، هذه الخطوة الوحيدة التي بمقدارها اتخاذها من دون تدخّل السلطة التشريعية."²³⁰

"ألا تستاهل أزمة صحّية كهذه تدخّل السلطة التشريعيّة؟ حسب تصريحات مصادر حكومية ووزارية ومن ورائها مستشارون: "يجب قراءة القانون جيداً وأنّه لا يوجد نصّ بخصوص إعلان حالة الطوارئ

²²⁹ -نعمة عمّار، هل تتجاوز صلاحيات المجلس الأعلى للدفاع سلطة الحكومة؟، جريدة اللواء، 23/9/2021

²³⁰ -حسين طليس، بعد سنة على الانهيار في لبنان الأرقام تنذر بالأسوأ، جريدة الحرة، 9/10/2021

الصحية". فما الذي يمنح الحكومة من أن تقدّم مشروع قانون معجلاً بخصوص حالة الطوارئ الصحية، وتدعو السلطة التشريعية لتحمل مسؤولياتها بدل التذرع بنصوص قانونية قديمة وكأنها منزلة غير قابلة للتطوير؟^{٢٣١}

المبحث الثاني: الحلول

حكومة اختصاصيين تبعاً، لما جرى التعارف عليه كمصطلح يومي بين المواطنين اللبنانيين، في ظلّ تأزم الوضع الصحي، تسعى نحو تحضير مشروع قانون خاص تتمحور حول اعلان حالة الطوارئ الصحية... أو كحلول استراتيجية، ثانوية إذا أمكننا القول، اتخاذ إجراءات جوهرية وقانونية لمواجهة الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية، مواجهة الآثار ذات الطابع الإداري والقضائي، بالإضافة إلى قطاع التأمين وإقرار التعويضات اللازمة للضحايا... تتعدّد الحلول، حيث أنه قد تكون حلول قانونية وهذا ما نسعى اليه في نطاق دراستنا، كما قد تكون إدارية أو حتى استراتيجية، فما هي الحلول التي يقتضي الالتزام بها اليوم في لبنان؟ ما هي المساعي التي تُشكّل الخطوة الأساسية نحو إقرار قانون طوارئ صحي؟ تبعاً، سنشير الى بعض الحلول، ما بين الإطار القانوني والتأسيسي والإطار المالي.

المطلب الأول: الإطار القانوني والتأسيسي للأزمة الصحية

- ١- القانون الدستوري
 - ٢- تعزيز دور المجلس الدستوري
 - ٣- التنسيق بين السلطات
- ثلاثة محاور سنشير اليها تبعاً:

الفقرة الأولى: القانون الدستوري

في معالجة مسألة تضمين الدستور الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ. بالعودة الى القانون الفرنسي، قانون ٣ نيسان ١٩٥٥، لم تنجح مسودة الدستور في تضمين حالة الطوارئ ضمن موادها، ولكن تمّ استئنافها في عام ٢٠١٥.

^{٢٣١} - أنطونيوس أبو مكسم - www.lebanonfiles.com - مرجع سابق

حيث قدم رئيس الجمهورية مشروع القانون الدستوري لحماية الأمة المتعلق بحالة الطوارئ والحرمان من الجنسية إلى مجلس الأمة في كانون الأول من العام ٢٠١٥. على الرغم من اعتماده من قبل مجلس النواب ومن قبل مجلس الشيوخ إلا أنّ غياب الأغلبية القوية بما فيه الكفاية، لم يسمح بالتقدم نحو إقرار النص. لذلك توقفت مسألة ادراج حالة الطوارئ على متن النصوص الدستورية. السؤال الذي يطرح نفسه اليوم، مع اعلان حالة الطوارئ الصحية، مسألة فائدة ادخال قواعد عامة في الدستور بشأن حالة الطوارئ الصحية للاستجابة للمخاطر الصحية. سيكون لهذا الأسلوب مزايا عديدة، منها:

- توفير أساس قانوني (دستوري) لماهية حالة الطوارئ الصحية ، في تحديد الشروط المادية و الإجرائية في اعلان حالة الطوارئ ، تحديد السلطة التي لها ان تقرر اعلان حالة الطوارئ و تلك التي تتحكم في تنفيذها ، الضوابط البرلمانية و القضائية ، تحديد طرق الخروج من حالة الطوارئ و ذلك من أجل تجنب التمديدات الغير ضرورية .لكن قد تتطلب حالات الطوارئ المرنة و الاستجابة التي لا تستطيع القيود الدستورية توفيرها بالضرورة، لذلك فإن الحاجة الملحة يمكن أن تبرر التحايل على القواعد الدستورية.^{٢٣٢} إذاً في ظلّ هذه الظروف ما الهدف من مراجعة الدستور؟ يتم اعتماد تشريعات الطوارئ في سياق الأزمات التي قد تطرأ على الدول، وذلك تحت تأثير الانفعال والقلق الذي يثيره. ومع ذلك، من الناحية العملية تظلّ سارية المفعول بعد الأزمة، هذه تشريعات " كامنة " يمكن ايقاظها حسب الظروف. هذا هو الحال مع القانون الفرنسي الصادر في ٣ نيسان ١٩٥٥، الذي ينص على اعلان حالة الطوارئ وتطبيقها في الجزائر.^{٢٣٣}

إذاً كانت المادة ٤ في صياغتها الأولية، تنص على الإلغاء التلقائي للقانون عندما يُحلّ مجلس الأمة، فالحقيقة هي على أنّه الرّغم من حلّ المجلس الوطني، بقي قانون ١٩٥٥ ساري المفعول وطبّق في العديد من المناسبات. قانون الطوارئ الصحية لعام ٢٠٢٠، وإدخاله ضمن نطاق قانون

²³²-Agnès roblot,droit constitutionnel et états d'urgence,la revue du

Sorbonne numero2, 2020, pp125-126-127

^{٢٣٣} -المرجع ذاته

الصحة العامة، هدف إلى "خلق مسألة الطوارئ الصحية"، فكان ذلك نوع من التقدّم في وجه أي أزمة صحية قد تطرأ في المستقبل. وبالتالي، فإن قوانين الطوارئ هي بالتأكيد قوانين ظروف، لكنها تُعدّل ولها تأثير دائم على النظام القانوني المعتمد. المسألة الأساسية الحقيقية ليست في تشريع حالة الطوارئ (دستورياً - تشريعياً)، أو دمجها في الدستور، ولكن الحاجة إلى وجود نقاش ديمقراطي سلمي يدور حول الحد من التعديلات على الحريات الأساسية التي قد تتطوي عليها تشريعات الطوارئ، فمن المهم توفير الوقت الكافي لمناقشة الترتيبات الخاصة بالحريات، والضوابط التي تشكل الثقل الوزن الأساسي. ومع ذلك، مع انتهاء الأزمات وحالة الطوارئ، تم وضع تشريعات طَيّ الكتمان، وجاهزة للظهور من جديد، ودائماً مع نفس الأسئلة الأساسية حول احترام سيادة القانون والمطالب الديمقراطية واحترام مبدأ الفصل بين السلطات.²³⁴

الفقرة الثانية: تعزيز دور المجلس الدستوري

الحل في تعزيز دور مجلس الدستوري، الاستماع إلى مطالب المواطنين، في خدمة سيادة القانون. أضاءت الأزمة الصحية على أهمية الدور الذي يجب أن يلعبه المجلس الدستوري في الدفاع عن حقوق وحريات المواطنين. يجب أن يكون لديه إجراءات طوارئ فعّالة يعتمد عليها في ظلّ تأزم الأوضاع الإقليمية، أشار نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي "برونو لاسير" في هذا الإطار إلى أنّه انتشار وباء كورونا لن يكون سبباً للتوقف عن الولوج في الوظائف الدستورية والقانونية والإدارية التي يقتضي الالتزام بها، "فعلى القاضي أن يقترب من الواقع الملموس وأن يجد نفسه في قلب السلاحة الديمقراطية". من ناحية أخرى، أشار نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّه لا بدّ من دخول القضاء الإداري في مسار التحول الرقمي، ومن خلال ذلك، سيكون أفراد السلطة القضائية قادرين على العمل عن بُعد. إذاً لا بدّ من الذهاب تطوير أدوات مبتكرة تعتمد على الذكاء الاصطناعي، ممّا سيزيد من كفاءة العمل وجودة القرارات الصادرة.

على سبيل المثال، شارك مجلس الدولة الفرنسي مؤخراً في تطوير البيانات المفتوحة لقرارات المحاكم من أجل تسهيل الوصول إليها فلا يفترض أن تكون الأزمة الصحية عائقاً أمام دور مجلس الدولة.

²³⁴ - Agnès robloz, droit constitutionnel et état d'urgence, référence précédente

يجب أن تشكل الأزمة الصحية فرصة أمام مجلس الدولة في التركيز على أهمية اعتماد موارده والذهاب نحو حلول مبتكرة. تقدّم نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي بالاتفاق مع رئيس قسم التقاضي "جان دينيس كومبريكسل" مشروع استفادة القضاة من المناقشة الشفوية مع الأطراف للتعامل بشكل أفضل مع حقيقة الأمر الذي يعتري المحاكم القضائية.

في فرنسا، كشفت الأزمة الصحية أهمية المناقشات الشفوية في العملية القضائية. استغرقت جلسات الاستماع في فرنسا أحياناً عدة ساعات، ممّا ساعد القاضي على فهم أداء السجن بشكل أفضل، فهم خدمة اللجوء في إحدى المقاطعات، أو كيف يمكن تنظيم عمل بائعي الكتب أو المؤسسات الدينية أو المتاحف بشكل ملموس لإنشاء البروتوكولات الصحية دقيقة ومتوازنة.²³⁵

الفقرة الثالثة: في التنسيق.

في أوقات الأزمات الصحية، هناك هدف يُفرض على الجميع، يجب أن تتم معالجته أو حمايته، ويجب على صانعي القرار السياسي الاستجابة له بناءً على الحلول المتاحة أو المقدمة من قبل الباحثين ومهنة الطب. إن الاستجابة لحالة الطوارئ، في سياق أزمة تتسم بدرجة عالية من عدم اليقين، يعني ضمناً أن الأنشطة البحثية تدمج من ناحية، المزيد من التخصصات المتعددة والمتنوعة، ومن ناحية أخرى، المزيد من التفاعلات مع صانعي القرار الوطنيين.²³⁶ بالنظر إلى عدد الجهات البحثية وتنوع الموضوعات المعنية، فإن التنسيق الوثيق على مستويات مختلفة ضروري لتحديد الأولويات، التناسق بين الإجراءات، تحديد الوسائل المتبعة، الإسراع في اتخاذ الإجراءات المناسبة، تجنب الثغرات، تشجيع التآزر بين الجهات المعنية، تسهيل التبادلات

²³⁵–Bilan annuelle 2020 du conseil d'état rencontre avec le vice president, référence précédente

²³⁶–Madame le ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation mécanismes de coordination des acteurs et des démarches en matières de recherche liée à la covid 19, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, république française, numéro 2021–131, juin 2021, pp6

على سبيل المثال، تنظيم مجموعات عمل مخصصة، والتي تعزز المناقشات بين الباحثين) والتأكد من أن ظروف عمل الباحثين تسمح لهم بالسير بشكل أسرع. أخيرًا، يجب أن يتيح التنسيق تعزيز نشر النتائج وتحديد الجهات الفاعلة التي تتولى المسؤولية في مختلف مراحل عملية البحث والتطوير.^{٢٣٧}

المطلب الثاني: في تمويل مخاطر الكوارث

- ١- آليات التمويل الوطنية
- ٢- آليات التمويل الدولية
- ٣- أدوات الاستعداد والاستجابة المالية المبتكرة

الفقرة الأولى: آليات التمويل الوطنية

عندما تطرأ حالة الطوارئ العامة، نحتاج الى تمويل فوري وكاف لإنقاذ الأرواح، ومن خلال التشريع يمكننا تجاوز تهديدات الصحة العامة. فلا بد أن نعمل على ضمان استعداد الحكومة للاستجابة عند اندلاع أزمة الوباء التالية.

يجب ان تركز آليات التمويل الوطنية على:

- دور القطاع العام:

- 1- زيادة الإيرادات (مصادر الأموال، بما في ذلك الميزانيات الحكومية، والمساعدات الخارجية)
- ٢ - تراكم الأموال المدفوعة سلفاً لصالح بعض أو جميع السكان.^{٢٣٨}
- ٣- تقنيات شراء الخدمات (دفع أو تخصيص الموارد لمقدمي الخدمات الصحية).

²³⁷–Madame la ministre de l’enseignement supérieur de la recherche et de

l’innovation, mécanismes de coordination des acteurs et des démarches en matière de recherche liée à la covid 19, référence précédente

²³⁸–Permanent funding mechanisms for public health emergencies, global biodefense

10/9/2021

- دور القطاع الخاص :

١- تعزيز المبادرة الفردية في قطاع التمويل.

2- دعم مفهوم "التأمين" لجهة التطبيق والمعايير المتبعة.^{٢٣٩}

الفقرة الثانية: آليات التمويل الدولية

آليات التمويل الدولية أي المنح والقروض المقدمة من جهات دولية، لذا ينبغي أن تشمل الأهداف الرئيسية لآليات تمويل دولية الفعالة ما يلي:

- ١- التأكد من الإجراءات التي ستتخذ، سيتم دعمها من قبل الجهات الدولية.
- ٢- تناغم وتوازن، بين الإجراءات المتبعة والتمويل الدولي، الاستراتيجيات وأولويات التنمية الوطنية.
- ٣- تلبية مجموعة كبيرة من الاحتياجات بشكل صحيح
- ٤- ضمان فعالية الدعم بطريقة منسقة
- ٥- إدارة مالية سليمة، ترتيبات المقياس، التحقيق، الإبلاغ لأي انتهاك مخالف لما تمّ الاتفاق عليه.^{٢٤٠}

الفقرة الثالثة: أدوات الاستعداد والاستجابة المالية المبتكرة

١- برمجة التحويلات النقدية: يتزايد استخدام النقد أو برامج التحويلات النقدية في حالات الكوارث، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى أنّ تقديم النقد أقل تكلفة من المساعدة العينية، كما يوفّر المزيد من الخيارات والكرامة للمجتمعات المتضررة، ويخلق الفرص بشكل شفاف.

على الرغم من أنّ برامج التحويلات النقدية ليست ظاهرة جديدة، لم يتم إجراؤها من قبل على نفس النطاق كما هو الحال اليوم، وبالتالي لا بدّ من تعزيز أهميتها في الدول المتضررة على مختلف

²³⁹-international federation of red cross and red crescent societies, law and disaster preparedness and response, multi-country synthesis report, pp 53-54

^{٢٤٠}-المرجع ذاته

المستويات وبنسبة كبيرة في ظل انتشار وباء كورونا، نتيجة لمجموعة الأدلة المتزايدة على فعاليتها في ظروف معينة.^{٢٤١}

٢- التمويل القائم على التنبؤ:

تشير الدراسات الأخيرة إلى أن جهود الاستجابة للكوارث تظل في الغالب نسبية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالتمويل. على الرغم من التزامات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتعزيز أنظمة الإنذار المبكر والاستعداد للاستجابة، هناك تركيز متزايد على الأساليب المبتكرة مثل التمويل القائم على التنبؤ الذي يقدم وعودًا كبيرة لتوفير الوقت والمال والأرواح.

٣- الحماية الاجتماعية التكميلية:

تركز الحماية الاجتماعية التكميلية على تكييف خطط الحماية الاجتماعية الحالية والجديدة مثل الحد من البطالة، لتكون أكثر استجابة للضعف داخل المجتمع وتساهم في المرونة الشاملة. من خلال تحسين التنسيق بين الحكومات وإدارة البيانات، يمكن أيضًا استخدام مخططات الحماية الاجتماعية التكميلية كأداة للاستجابة لحالات الطوارئ، لإرسال رسائل الإنذار المبكر وتحفيز المدفوعات الفورية للأشخاص الضعفاء المتضررين في حالة حدوث صدمات مفاجئة مثل الكوارث.^{٢٤٢}

²⁴¹ – international federation of red cross and red crescent societies, law and disaster preparedness and response, pp53–54, previous reference

^{٢٤٢} – المرجع ذاته

الخاتمة:

تعددت أساليب إدارة الأزمة الصحية في ظل انتشار وباء كورونا، ولكن اجتمعت حول أهداف موحدة ألا وهي حماية الحق في الحياة والحق في الصحة العامة. كان لانتشار الوباء آثاراً سلبية على مختلف المستويات، ولكن لا بدّ من أن تعتبر كخطوة أولى، فرصة، لإجراء الإصلاحات والتعديلات اللازمة، سواء على مستوى التشريعات أو على مستوى السياسات أو على مستوى الممارسة...

"فالكثير من النعم قد يكون في طياتها الحول وهذا ما ينطبق على جائحة كورونا". على الرغم من الآثار السلبية التي انعكست على مختلف المستويات نتيجة انتشار فيروس كورونا، فإن هذا الوباء قد شكّل نقطة انطلاق جديدة لإجراء العديد من الإصلاحات العميقة على صعيد المؤسسات والتشريعات والقوانين والأنظمة.

فما هي أبرز الإصلاحات التي يُمكن الارتكاز إليها أمام الواقع الحالي؟ ما هي الخطوات التي لا بدّ من اعتمادها في سبيل إقرار قانون طوارئ صحي؟

لم تعتمد بعض الأنظمة القانونية على تحديد ماهية انتشار الأوبئة واستراتيجية مكافحتها في إطار أحكامها الدستورية، ممّا أدّى إلى الحدّ من خيارات صانعي القرار. إذا كشف الوباء عن حدود وثغرات في إطار الأنظمة القانونية المعتمدة. للسلطة العامة أن تتّجه نحو تعديل القواعد القانونية المعتمدة والمواكبة القانونية للمعايير المطبّقة من أجل ضمان إمكانية تبني استجابة أفضل قائمة على سيادة القانون في المستقبل.

وبالتالي، فإنّ عملية الإصلاح القانوني، أي تعديل التشريعات المعتمدة، ستساعد في تحديد حدود سلطة الطوارئ، بالطرق الشفافة والقانونية والدستورية.^{٢٤٣}

²⁴³–Sean Molloy, International Institute for Democracy and Electoral Assistance
emergency law responses to covid 19 and the impact on peace and transitions
processes, Seventh Edinburgh Dialogue on Post, Conflict Constitution, 2020

يجب الاستناد إلى بعض الأنظمة الدولية كالأنظمة الإسبانية والبرتغالية والبريطانية فيما يتعلق بالنقاط التالية: يميز الدستور الإسباني بجانب حالة التأهب، نظامان آخران يتعلقان بحالة الحصار وحالة الطوارئ، يشير الدستور البرتغالي إلى حالة الطوارئ وحالة الحصار، القانون البريطاني لعام ٢٠٠٤ يجعل من الممكن التعامل مع حالات الطوارئ بتدابير استثنائية...^{٢٤٤} كما لا بدّ من تعزيز دور السلطات العامة في مواجهة أي طارئ استثنائي قد تتعرّض له الدول، وتحديداً واقع عمل السلطات التشريعية التي تخطو نحو تشريع قوانين استثنائية حفاظاً على سيادة الدولة وسيادة القانون وضماناً لحقوق وحريات الأفراد. لا بد ان يشير النظام الداخلي للبرلمان لحالة الحصار، حالة الحرب وحالة الطوارئ وكافة الظروف الاستثنائية والضوابط القانونية التي يفترض الالتزام بها. تعزيز وتطوير العمل البرلماني الرقمي وتفعيل المشاركة عن بعد، بالنسبة لاجتماع اللجان والجلسات العامة. قبل التوجّه نحو الحلول السريعة لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار بعض المفاهيم والضوابط القانونية التي تعتبر حجر الأساس من أجل إيجاد قانون تشريعي شامل ومتوازن على مختلف الأصعدة.

الأسئلة الذي تُطرح هنا تدور حول الطريقة القانونية للتعامل مع الطوارئ؟ هل تعتبر حالة الطوارئ هي إنكار لسيادة القانون أم طريقة من أشكال سيادة القانون عندما ينص عليها القانون؟ هل تفترض حالة الطوارئ تركيز السلطات في أيدي السلطة التنفيذية؟^{٢٤٥}

²⁴⁴–Agnès troizier, droit constitutionnelle et états d'urgence, pp21, référence précédente

^{٢٤٥}– دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية: حالة الطوارئ الصحية، www.takamoul.org

٢٠٢١/١٢/٥

فهرس المحتويات:

| | |
|----|--|
| ٦ | المقدمة: |
| ١١ | القسم الأول: ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي |
| ١٣ | الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لحالة الطوارئ |
| ١٤ | المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ |
| ١٤ | المطلب الأول: تعريف حالة الطوارئ |
| ١٨ | المطلب الثاني: خصائص حالة الطوارئ |
| ١٩ | الفقرة الأولى: في الصفة الاستثنائية |
| ٢٠ | الفقرة الثانية: التطبيق الجوازي |
| ٢٠ | الفقرة الثالثة: التطبيق المؤقت |
| ٢١ | الفقرة الرابعة: الضرورة |
| ٢٢ | المطلب الثالث: أنواع حالة الطوارئ |
| ٢٢ | الفقرة الأولى: حالة الطوارئ العسكرية |
| ٢٣ | الفقرة الثانية: حالة الطوارئ السياسية |
| ٢٣ | الفقرة الثالثة: حالة الطوارئ الصحية |
| ٢٣ | الفقرة الرابعة: حالة الطوارئ الجزئية |
| ٢٤ | الفقرة الخامسة: حالة الطوارئ الكلية |
| ٢٥ | المطلب الرابع: الشروط الموضوعية |
| ٢٥ | الفقرة الأولى: في الظرف الاستثنائي |
| ٢٦ | الفقرة الثانية: تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي: |
| ٢٧ | الفقرة الثالثة: في الحفاظ على المصلحة العامة |
| ٢٧ | الفقرة الرابعة: عدم كفاية القاعدة القانونية |

| | |
|---|----|
| المبحث الثاني: أساليب التنظيم القانوني لحالة الطوارئ..... | ٢٨ |
| المطلب الأول: التنظيم التشريعي لحالة الطوارئ بالنظر الى وقت تنظيمها ... | ٢٨ |
| الفقرة الأولى: نظام التشريع السابق..... | ٢٨ |
| الفقرة الثانية: نظام التشريع المعاصر | ٣١ |
| الفقرة الثالثة: نظام التشريع المختلط..... | ٣٢ |
| المطلب الثاني: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من حيث الجهة التي تتولى ذلك | |
| | ٣٣ |
| الفقرة الأولى: التنظيم الدستوري | ٣٣ |
| الفقرة الثانية: التنظيم البرلماني | ٣٥ |
| الفقرة الثالثة: في تنظيم السلطة التنظيمية..... | ٣٦ |
| المطلب الثالث: نظام الطوارئ الصحي في التشريعات المقارنة (مصر - | |
| الكويت - الأردن -المغرب) | ٣٨ |
| الفقرة الأولى: نظام الطوارئ الصحي في مصر | ٣٨ |
| الفقرة الثانية: نظام الطوارئ الصحي في الكويت | ٣٩ |
| الفقرة الثالثة: نظام الطوارئ الصحي في الأردن..... | ٤٠ |
| الفقرة الرابعة: نظام الطوارئ الصحي في المغرب | ٤٠ |
| الفصل الثاني: ضرورات إقرار قانون طوارئ صحي | ٤٢ |
| المبحث الأول: أسباب العمل بقانون طوارئ صحي | ٤٣ |
| المطلب الأول: في وجوب إقرار قانون طوارئ صحي | ٤٣ |
| الفقرة الأولى: الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة والاستقرار الاقتصادي | |
| | ٤٤ |
| البند الأول: الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة | ٤٤ |
| البند الثاني: الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي..... | ٤٥ |

- البند الثالث: انشاء نظام صحي مُستدام أمام الأزمات الصحية في المستقبل
٤٦.....
- الفقرة الثانية: في ضمان الحريات العامة ٤٦.....
- البند الأول: الحق في الصحة ٤٧.....
- البند الثاني: في حماية دور الرعاية الصحية ٤٨.....
- البند الثالث: حماية صحة المحتجزين أثناء الأزمة الصحية ٤٨.....
- البند الرابع: الموازنة بين الحريات الأساسية وحماية الصحة العامة ٤٩.....
- الفقرة الثالثة: عدم إغلاق الفضاء الديمقراطي ٥٠.....
- البند الأول: الحدّ من تعسف السلطة التنفيذية ٥١.....
- البند الثاني: في تمركز السلطات العامة..... ٥١.....
- البند الثالث: الحق في المراجعة القضائية ٥٢.....
- المطلب الثاني: التجربة الغربية..... ٥٤.....
- الفقرة الأولى: في غياب المواجهة التشريعية ٥٥.....
- الفقرة الثانية: في إطار تعديلات النظام الصحي ٥٦.....
- الفقرة الثالثة: أمام أوجه القصور القانونية..... ٥٧.....
- المبحث الثاني: الوضع الراهن في لبنان وضرورات إقرار قانون طوارئ صحي ٥٨.....
- المطلب الأول: نظام قانوني هجين ٥٨.....
- الفقرة الأولى: ما بين لبنان وفرنسا ٥٩.....
- الفقرة الثانية: في تطبيق معايير إعلان التعبئة العامة:..... ٦٢.....
- المطلب الثاني: في وجوب حماية الحريات العامة ٦٥.....
- الفقرة الأولى: جائحة كورونا قوة القاهرة للحقوق والحريات ٦٧.....
- الفقرة الثانية: حالة الطوارئ ومبادئ سيراكوزا ٦٧.....
- الفقرة الثالثة: خروقات حقوق الانسان في ظلّ إعلان حالة الطوارئ ٦٩.....

- المطلب الثالث: غياب الرقابة السليمة ٧١
- الفقرة الأولى: الرقابة الدولية على حالة الطوارئ ٧٢
- الفقرة الثانية: الرقابة الوطنية على حالة الطوارئ: ٧٤
- القسم الثاني: آليات إقرار قانون طوارئ صحي ٧٧
- الفصل الأول: آليات إقرار قانون طوارئ صحي ٧٩
- المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في ظل الحالات الاستثنائية-حالة الطوارئ الصحية
..... ٨٠
- المطلب الأول: تأسيس نظام الطوارئ الصحي ٨٠
- الفقرة الأولى: حالة الطوارئ الصحية ما بين مجال القانون ومجال التنظيم . ٨١
- الفقرة الثانية: انعقاد السلطة التشريعية في ظل اعلان حالة الطوارئ الصحية
..... ٨٢
- الفقرة الثالثة: في تحديد دور السلطة القضائية ٨٢
- الفقرة الرابعة: في تحديد دور المجتمع المدني ٨٣
- المطلب الثاني: ماهية إقرار قانون طوارئ صحي ٨٥
- الفقرة الأولى: في إقرار قانون طوارئ صحي ٨٥
- الفقرة الثانية: في تحديد دور اللجان البرلمانية ٨٥
- البند الأول: اللجان الوبائية الخاصة ٨٧
- البند الثاني: اللجان الدائمة ٨٨
- الفقرة الثالثة: قانون مرن أم إعلان حالة الطوارئ الصحية ٨٨
- الفقرة الرابعة: إطار دستوري لنظام الأزمة الصحية ٩٠
- المبحث الثاني: السلطة التشريعية في ظلّ الأزمة الصحية ٩١
- المطلب الأول: العوامل الرئيسية في بناء برلمانات مرنة ٩٢
- الفقرة الأولى: الإطار القانوني ٩٢

- ٩٣.....البند الأول: في تفويض سلطة التشريع.....
- ٩٣..... البند الثاني: الإطار المكاني المحدد دستورياً للجلسات البرلمانية
- ٩٤..... الفقرة الثانية: في إطار الأنظمة الداخلية.....
- ٩٦.....المطلب الثاني: آليات إقرار قانون طوارئ صحي.....
- ٩٧.....الفقرة الأولى: ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.....
- ٩٨.....الفقرة الثانية: إجراءات برلمانية استثنائية.....
- ٩٩..... الفقرة الثالثة: في بعض الآليات المعتمدة
- ١٠١ الفصل الثاني: القيود والحلول.....
- ١٠٢ المبحث الأول: القيود.....
- ١٠٢المطلب الأول: القيود الاقتصادية.....
- ١٠٢ الفقرة الأولى: عدم اعتماد قانون التمويل العام
- ١٠٤الفقرة الثانية: عدم اعتماد تدابير اقتصادية.....
- ١٠٥الفقرة الثالثة: الوضع الراهن في لبنان.....
- ١٠٥المطلب الثاني: القيود السياسية.....
- ١٠٦ الفقرة الأولى: " the " stomp reflex ".....
- ١٠٦الفقرة الثانية: لبنان في ظلّ المجلس الأعلى للدفاع الوطني.....
- ١٠٧الفقرة الثالثة: الوضع الراهن في لبنان.....
- ١٠٨ المبحث الثاني: الحلول.....
- ١٠٨المطلب الأول: الإطار القانوني والتأسيسي للأزمة الصحية.....
- ١٠٨الفقرة الأولى: القانون الدستوري.....
- ١١٠الفقرة الثانية: تعزيز دور المجلس الدستوري.....
- ١١١الفقرة الثالثة: في التنسيق.....
- ١١٢المطلب الثاني: في تمويل مخاطر الكوارث.....

- ١١٢ الفقرة الأولى: آليات التمويل الوطنية
- ١١٣ الفقرة الثانية: آليات التمويل الدولية
- ١١٣ الفقرة الثالثة: أدوات الاستعداد والاستجابة المالية المبتكرة
- ١١٥ الخاتمة:

لائحة المراجع: المراجع باللغة العربية

الكتب والدراسات:

- دخيل محمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- إسماعيل عصام، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي، بيروت ٢٠٠٨.
- نخلة موريس، الحريات، منشورات حلب، بيروت، ١٩٩٩.
- بدير نوار، عاصم خليل، سلسلة أوراق عمل برزيت للدراسات القانونية، جامعة برزيت، ٢٠١٨.
- عبيد حسين، طليس صالح، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٧.
- المجنوب محمد، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- عمار محمد رامي، مكّي عبد الله نعمت، حقوق الإنسان والحريات العامة، الطبعة الأولى ٢٠١٠.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام القسم الأول: النشاط الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ٢٠١٧

الرسائل والأطروحات:

- جلول مولودي، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق اختصاص القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٩-٢٠١٠.
- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام-كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
- زكريا محمد زكريا عبد الحميد محمد، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.

-أبو موسى محمود محمد مسلم، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية، غزة، أب ٢٠١٨.
-الموصلي رياض محمد منى، حدود سلطة الإدارة في اعلان حالة الطوارئ، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، حزيران ٢٠٢١.

-نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصّص: قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، ٢٠١٨.

-رضية بريكل، مبدأ المشروعية في ظلّ الظروف الاستثنائية للدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون، جامعة مولودي معماري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية.

الدوريات:

-لحشر عبد الرحمن "حالة الطوارئ في الجزائر-هل زالت مبررات استمرارها"، مجلة الحقوق الكويتية، ال عدد ٣١، جامعة الكويت، ١/١٠/٢٠٠٥.

- الغوييري عودة أحمد، "اعلان العمل بقانون الدفاع الأردني"، مجلة الحقوق الكويتية العدد ٢٤، جامعة الكويت، ٢٠٠٠.

- الشاوي حارث عبد الكريم سرى، أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظلّ تفشي جائحة كورونا، Route and education and social science journal 11، تشرين الثاني ٢٠٢٠.

- المر محمد عبد الجليل، أثر جائحة كورونا على الحريات العامة، دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، مجلة الحقوق جامعة الكويت، مجلس النشر الجامعي، اصدار خاص لجائحة فيروس كورونا، يناير ٢٠٢٠.

- البحيري يوسف "تدابير حالة الطوارئ لمحاربة فيروس كورونا والحريات العامة"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد ٦، يونيو ٢٠٢٠.

- جابوري إسماعيل، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد الرابع عشر، ٢٠١٦.
- نصرأوين كمال ليث، التنظيم القانوني لمواجهة جائحة فيروس كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية، إدارة العلاقات العامة والتسويق، كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٦، يونيو ٢٠٢٠.
- الشقراوي هادي علي، البديري إسماعيل، التنظيم القانوني لأنظمة الإستثناء، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢.
- العدوان أحمد صالح ماجد، المفهوم القانوني لتطور تطبيقات نظرية الضرورة في القانون الإداري، دفا تر السياسة والقانون، العدد ١٦، ٢٠١٧، ١٦.
- عبد الملك صايش، إكرام دريال، دستورية الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كورونا، مجلة الدراسات حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمن ميرا بجاية، مجلد رقم ٤، عدد ٢، ٢٠٢٠.

التقارير:

- الأمم المتحدة-الجمعية العامة، تقرير، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، 20/9/2006، A61/267.
- IDEA، أثر جائحة كورونا على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا، تقرير تحليل ندوة عبر الانترنت، ٢٠٢٠.
- الأسود مها، الحق في المعلومات والأمن القومي في مصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ٢٠١٦.
- مفيد أحمد، "دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية"، حالة الطوارئ الصحية التدابير القانونية والسياسية الاقتصادية و أبعادها منشور في مركز كامل للدراسات و الأبحاث.

المواقع الإلكترونية:

- أنطونيوس أبو كسم، لإقرار قانون طوارئ "صحية" عصري، www.lebanonfiles.com
- حالة الطوارئ...صلاحيات استثنائية، www.aljazeera.net

-الحكومة التونسية تقرر مشروع قانون أساسي يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ الصحية،
www.Arabic.news.cn.com

-الحق في الصحة، www.who.int.com

-الحجار شهرزاد، قراءة لقرار لمجلس الشورى الفرنسي حول تدابير الحد من انتشار كورونا : أي
دروس لحماية الحقوق والحريات الأساسية في لبنان، المفكرة القانونية

- الحجار شهرزاد، السلطة العامة أمام كورونا ، المفكرة القانونية

-خواجة أحمد، الأنظمة الهجينة في المشرق العربي، لبنان في الطليعة الأولى -

www.newlebanon.info

- اللحام وسام، تشريح حالة الطوارئ في لبنان، المفكرة القانونية

-دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية : حالة الطوارئ

www.takamoul.org الصحية

- نعمة عمّار، هل تتجاوز صلاحيات المجلس الأعلى للدفاع سلطة الحكومة؟ جريدة اللواء

-طليس حسين، بعد سنة على الانهيار في لبنان الأرقام تنذر بالأسوأ، جريدة الحرة

-إسماعيل جهاد، تعبئة عامة أم حالة طوارئ، www.mahkama.net

-حيدر محمد، إعلان حالة الطوارئ من الواجهة القانونية، www.mahkama.net

-دور السلطة التشريعية خلال الحالات الغير عادية: حالة الطوارئ الصحية،

www.takamoul.org

-الوقائع المصرية، جريدة رسمية للحكومة المصرية، العدد ٥، ١٦ يناير ١٩٥٦،

www.manshurat.org

-دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٨

www.constituteproject.org

-الحايك سايبين، حالة الطوارئ غير طارئة: مخالفات بالجملة، www.annahar.com

-اللحام وسام،حالة الطوارئ و التعبئة العامة،www.al-akhbar.com
-إسماعيل عصام، الطوارئ الصحية: فرض واجبات وحرمان من الحقوق،
www.droit.ul.edu.lb

المراجع باللغة الأجنبية:

Thèses:

- Renard Stéphanie L'Ordre public sanitaire (Étude de droit public interne) –Thèse pour le doctorat de l'université de Rennes–mention « droit »–24 juin 2008.

Les revues juridiques :

- Saint bonnet François, l'Etat d'exception et la qualification juridique, cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, 6, 2008.
- Tassel Elie- "droit à la sante, droit à la vie et coronavirus"cahiers droits, sciences et technologies, www.journals.openedition.org–11–2020
- Boucobza Isabelle, Girard Charlotte, « constitutionnaliser l'état d'urgence ou comment soigner l'obsession d'inconstitutionnalité ? »–la revue des droits de l'homme, 20 février 2016.
- Piveteau Charlotte, Tentation de la Soft law en Période D'urgence sanitaire ou le tour de passe–passe des mesures de confinement au Royaume–Uni, revue des droits des libertés–61,2020.
- Conan Mathieu, le droit d'urgence et les finances publiques, la revue juridique de la sorbonne, numero2, décembre 2020.
- Roblot Agnès, droit constitutionnel et états d'urgence, la revue du sorbonne, numero2, 2020.

Les rapports (juridiques, annuels):

- Geneva Centre for the democratic control of armed forces, states of emergency, Octobre 2005.
- European parliamentary research service, states of emergency in response to coronavirus, PE 659.385, December 2020.
- Bilan annuelle 2020, à l'écoute des citoyens, au service de l'état de droit ,www.conseil-état.fr.com,18/8/2020.
- Fondation Robert Schuman–le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire ,numero558 ,11 Mai 2020.
- European commission for democracy through law (Venice commission) compilation of Venice commission opinions and reports on law ,making procedures and the quality of the law, Strasbourg, 29 March 2021.
- The house democracy partnership and Swiss agency for development and cooperation, parliamentary responding to pandemic, lessons learned for emergency planning.
- Madame la ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, mécanismes de coordination des acteurs et des démarches en matière de recherche liée à la covid 19, inspection générale de l'éducation du sport et de la recherche ,république française, numéro 2021,131, juin 2021.
- international federation of red cross and red crescent societies, law and disaster preparedness and response, multi-country synthesis report.

– Molloy Sean–International Institute for Democracy and Electoral Assistance, emergency law responses to covid 19 and the impact on peace and transitions processes ,Seventh Edinburgh Dialogue on Post Conflict constitution 2020.

Les décisions judiciaires :

–C.E 3 Mai 1945 veuve Goguet.

–C.E 19 octobre 1962 canal.

–C.E 31 janvier 1958 chambre syndicale du commerce d’importation en Indochine.

– Décision numéro 824–2021 –loi relative à la gestion de la crise sanitaire www.conseil-etat.fr.com.

Les ouvrages électroniques :

– Etat d’urgence sanitaire, www.santé.journaldesfemmes.fr

– le conseil d’état–conférence inaugurale :” les états d’urgence pourquoi faire ? ,palais–royal ,www.conseil-état.fr.com.

– Amnesty International Report 2020/21 the state of the world’s human rights ,www.amnesty.org.com.

– Matos Igreja José– Access to Justice in Times of Judicial Lockdown–www.unodc.org.

– Younges Richard ,corona virus as a catalyst for global civil society www.carnegieurope.eu.

–Maciel Gouvêa Gustavo, legislative best practices during time of emergency ,www.transparency.org.

- Grogan Joelle, States of Emergency, Analyzing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19, www.elevenjournals.com
- Hardy Mathilde ,loi d'urgence sanitaire ,quels impacts pour les salariés www.cadreemploi.fr.com.
- Basioglu Pazar ceyla ,agir vite pour limiter la préjudice économique du coronavirus dans les PED-opinions.
- Camp Luke ,the stomp reflex: when governments abuse emergency powers ,www.BBC.com.
- Permanent funding mechanisms for public health emergencies ,global biodefense.
- Joël Andriantsimbazovina, les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles, www.revuedlf.com.