

## الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ دراسة تحليلية في التشريع الفلسطيني

عمر صالح حمدان الأخرس

كلية الحقوق وتكنولوجيا المعلومات - جامعة الأقصى - فلسطين

[om.alakhras@gmail.com](mailto:om.alakhras@gmail.com)

### الملخص:

شهدت الدراسة التحليلية الموسومة بـ "الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ في التشريع الفلسطيني" معالجةً لأبرز الإشكالات الدستورية التي تفرزها العدالة الاستثنائية، متمثلة في التساؤل حول مدى كفاية النصوص الدستورية للحد من تغول السلطة التنفيذية وصون الحقوق والحريات في أوقات الأزمات، وقد خلص البحث من خلال منهجه التحليلي المقارن إلى مجموعة من الحقائق التشريعية والواقعية؛ حيث أكد أولاً أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 تبنى مقاربة مقيدة للمشروعية الاستثنائية، حظر بموجبها المساس بالحقوق والكرامة الإنسانية اللصيقة، مرسخاً مبدأً أن الأصل هو الحرية والاستثناء هو القيد. ومع ذلك، كشف البحث عن فجوة دستورية بالغة التعقيد تتمثل في إغفال المشرع الدستوري تنظيم "الامتداد القانوني" للظروف الاستثنائية بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً المحددة لإعلان الطوارئ، وهو ما أدى في ظل غياب وحل المجلس التشريعي إلى لجوء السلطة التنفيذية لبدعة التمديد التلقائي والمنتالي عبر مراسيم منفصلة متعاقبة لضمان سير المرافق العامة ومواجهة مخاطر متطورة كجائحة كورونا.

**الكلمات المفتاحية:** القانون الأساسي الفلسطيني، حالة الطوارئ، السلطة التنفيذية، الرقابة القضائية، حالة الضرورة.

## Constitutional Limits of Executive Power Under a State of Emergency: An Analytical Study in Palestinian Legislation

Omar Saleh Hamdan Al-Akhras

Faculty of Law and Information Technology - Al-Aqsa University –  
Palestine

[om.alakhras@gmail.com](mailto:om.alakhras@gmail.com)

### Abstract:

The analytical study entitled "The Constitutional Limits of Executive Power under a State of Emergency in Palestinian Legislation" addressed the most prominent constitutional issues arising from exceptional circumstances, namely the question of the adequacy of constitutional provisions to limit the overreach of executive power and safeguard rights and freedoms during times of crisis. Through its comparative analytical approach, the research concluded with a set of legislative and practical realities. Firstly, it affirmed that the amended Palestinian Basic Law of 2003 adopted a restrictive approach to exceptional legitimacy, prohibiting any infringement upon inherent human rights and dignity, thus establishing the principle that freedom is the norm and restriction the exception. However, the research revealed a highly complex constitutional gap: the constitutional legislator's failure to regulate the "legal extension" of exceptional circumstances after the expiration of the thirty-day period stipulated for declaring a state of emergency. This led, in the absence and dissolution of the Legislative Council, to the executive authority resorting to the unprecedented practice of automatic and successive extensions through separate decrees to ensure the continuity of public services and address evolving risks such as the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** Palestinian Basic Law, State of Emergency, Executive Power, Judicial Review, State of Necessity.

## المقدمة:

تُعد العلاقة بين الحرية والسلطة من أقدم الإشكالات التي واجهت الفكر القانوني والدستوري؛ إذ يسعى القانون دائماً إلى إيجاد معادلة دقيقة تضمن كفالة الحقوق والحريات العامة من جهة، ومنح السلطة التنفيذية الصلاحيات اللازمة لحفظ الأمن والنظام العام من جهة أخرى. وتتضاعف أهمية هذه المعادلة في الأوقات الاستثنائية؛ حيث تواجه الدول ظروفًا طارئة (كالحروب، الكوارث الطبيعية، أو الاضطرابات الداخلية) تُهدد كيانها وسلامتها، مما يضطرها إلى الخروج عن مبدأ المشروعية العادية إلى ما يُعرف بـ "المشروعية الاستثنائية" أو "حالة الطوارئ".

وتكتسب دراسة الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في فلسطين أثناء حالة الطوارئ أهمية بالغة، تتنوع من الواقع السياسي والقانوني المعقد الذي يعيشه المجتمع الفلسطيني. فحالة الطوارئ ليست مجرد نص نظري، بل هي واقع عشته الأراضي الفلسطينية في محطات تاريخية وسياسية متعددة، مما يجعل من الضروري وضع "مشرط" التحليل القانوني على حدود وتخوم صلاحيات السلطة التنفيذية لمنع تغولها على السلطين التشريعية والقضائية، ولضمان عدم المساس بالحقوق اللصيقة بالإنسان.

لم يغفل المشرع الدستوري الفلسطيني تنظيم هذه الحالة الحرجة؛ إذ يستمد النظام القانوني لحالة الطوارئ في فلسطين أساسه المباشر من الباب السابع (المواد 110 إلى 114) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

وقد وضع المشرع الدستوري محددات صارمة لإعلان حالة الطوارئ، حيث نصت المادة (110) على جواز إعلانها بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عند وجود تهديد للأمن القومي أو بسبب كارثة طبيعية، بشرط ألا تتجاوز مدتها ثلاثين يوماً، ولا تُمدد إلا بموافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. كما حرصت المادة (111) على حظر فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم الطوارئ، مما يؤكد أن الأصل هو الحرية والاستثناء هو القيد.

### إشكالية البحث:

رغم الوضوح النظري للنصوص الدستورية التي نظمت حالة الطوارئ في فلسطين، إلا أن الممارسة العملية على أرض الواقع أثارت العديد من الإشكالات القانونية والدستورية. وتتبلور إشكالية هذا البحث في تساؤل رئيسي مفاده: "إلى أي مدى استطاعت النصوص الدستورية في القانون الأساسي الفلسطيني كبح جماح السلطة التنفيذية وضبط حدودها أثناء حالة الطوارئ؟"

وينبثق عن هذه الإشكالية عدة أسئلة فرعية:

1. ما هو مفهوم حالة الطوارئ؟
2. ما هي شروط إعلان حالة الطوارئ؟
3. ما هو أثر إعلان حالة الطوارئ على صلاحيات السلطة التنفيذية؟

### أهمية البحث:

إن الأهمية العلمية للبحث في إثراء الفقه القانوني الفلسطيني بمادة مرجعية تؤصل للمشروعية الاستثنائية، وضبط حدود السلطة التنفيذية عبر تحليل نصوص القانون الأساسي ومعالجة الفراغ الناجم عن غياب المجلس التشريعي. أما الأهمية العملية، فتظهر في تقديم كشف حساب واقعي لمدى التزام السلطة بالضمانات الدستورية أثناء الطوارئ، وتوفير دليل استرشادي للقضاة والمحامين للطعن في القرارات التعسفية، فضلاً عن تقديم توصيات وصياغات تشريعية لصنّاع القرار تضمن حماية الحقوق والحريات من التغول في أوقات الأزمات.

### أهداف البحث:

1. عرض مفهوم حالة الطوارئ.
2. بيان شروط حالة الطوارئ.
4. بيان ما أثر إعلان حالة الطوارئ على صلاحيات السلطة التنفيذية.

### منهجية البحث:

لتحقيق أهداف هذه الدراسة والإجابة على إشكالياتها، سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، والمقارنة ببعض القوانين العربية ذات الصلة، مع الاستئناس بآراء الفقه والقضاء.

### هيكلية البحث:

#### المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ والأساس القانوني لها

المطلب الأول: مفهوم حالة الطوارئ

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في القانون الفلسطيني

#### المبحث الثاني: حدود السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ

المطلب الأول: القيود الشكلية

المطلب الثاني: القيود الموضوعية

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ

#### المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ والأساس القانوني لها

يُمثل هذا المبحث الركيزة النظرية والدستورية للدراسة؛ إذ يستهدف تأصيل مفهوم حالة الطوارئ، كما يتناول البحث بالتحليل والتدقيق الأساس القانوني والدستوري الذي استند إليه المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي لتنظيم هذه الحالة، مُحددًا الشروط والضوابط التي تمنحها الشرعية القانونية.

#### المطلب الأول: مفهوم حالة الطوارئ

تُعد حالة الطوارئ نظاماً قانونياً استثنائياً يتم إعلانه لمواجهة أخطارٍ جسيمة تُهدد أمن الدولة واستقرارها؛ حيث يترتب على هذا الإعلان منح سلطة معينة غالباً ما تكون السلطة التنفيذية

صلاحيات واسعة النطاق، تخولها بموجب القانون فرض قيود على الحقوق والحريات العامة للأفراد بالقدر الذي تقتضيه الضرورة لحماية البلاد (الحرش، 2007، ص354). وتُعرّف حالة الطوارئ بأنها نظام قانوني يُقرر بموجب نصوص دستورية أو قوانين عاجلة لحماية المصالح الوطنية العليا؛ إذ لا يتم اللجوء إليها إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة والقاهرة، ويترتب عليها في بعض الأنظمة انتقال صلاحيات وضبط السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية لضمان سرعة الحسم والسيطرة (أحمد، 2011، ص280).

وبموجبها، تتسع صلاحيات السلطة التنفيذية لتتجاوز اختصاصاتها الاعتيادية، متداخلة مع اختصاصات السلطة التشريعية من خلال أداة التشريع الاستثنائي؛ بل قد يصل الأمر في بعض الحالات الحرجة إلى جواز تجميد أو مخالفة القوانين القائمة، شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود وللضرورة القصوى التي تقتضيها سلامة الدولة (فارس، 2011، ص178).

وفي هذا السياق، تميز بعض الدول بين قوانين الطوارئ والأحكام العرفية، على اعتبار أن الثانية تنظم ظرفاً أكثر خطورة وشدة من الأولى. ومن أمثلة ذلك المشرع الأردني؛ إذ تنص المادة (125) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته على أنه في حال مواجهة البلاد لظروف خطيرة لا يمكن ردعها بموجب قانون الدفاع (الطوارئ)، فإنه يجوز لمجلس الوزراء بناءً على قرار ملكي إعلان الأحكام العرفية. وكان المشرع المصري أيضاً ينحو هذا المنحى حتى عام 1965، حيث تم بعد ذلك توحيد القوانين الاستثنائية فيما عُرف بـ 'قانون الطوارئ' (فارس، 2011، ص171).

تتضافر الرؤى القضائية والدولية حول ضبط مفهوم حالة الطوارئ وتأطيرها؛ إذ ذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم (1) لسنة 15 قضائية بتاريخ 30 يناير 1993 إلى التأكيد على أن الأصل في إعلان حالة الطوارئ هو مواجهة خطر داهم وجسيم يهدد المصالح القومية وينال من استقرار الدولة وأمنها وسلامتها، وهو التوجه الذي تبنته أيضاً المواثيق الدولية الكبرى بموجب نصوص صريحة وضعت

محددات صارمة لتلك الحالة الاستثنائية؛ حيث اشترطت المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 وجود ظرف استثنائي 'يهدد حياة الأمة' ومعلن رسمياً لإجازة اتخاذ تدابير تخرج عن الالتزامات الدولية في أضييق الحدود، وبشرط عدم تعارضها مع القانون الدولي وخلوها من أي تمييز قائم على العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الأصل الاجتماعي، وهو ذات النهج الحمائي الذي كرسته المادة (15) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 بحصر هذه الإجراءات الاستثنائية في أوقات الحرب أو الطوارئ العامة التي تتهدد كيان الأمة وفي حدود ما تحتمه الضرورة القصوى، بينما جاءت المادة (27) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 أكثر توسعاً في صياغة الظروف المبررة للطوارئ لتشمل حالات الحرب والخطر العام أو أي تهديد يمس استقلال الدولة أو أمنها، مع الحفاظ على ذات الضمانات الموضوعية والمؤقتة وعدم التمييز؛ وبناءً على ذلك، يمكن ملاحظة أن الفقه والقضاء الدستوري والاتفاقيات الدولية قد اتحدوا جميعاً في اعتبار حالة الطوارئ ظرفاً عارضاً يُعلن لمواجهة الأخطار التي تهدد وجود الأمة، وإن تباينت جزئياً صياغاتهم ومصطلحاتهم في تحديد المبررات المادية لفرضها (بدير، 2018، ص2).

### المطلب الثاني: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في القانون الفلسطيني

في الحالة الفلسطينية، تستمد نظرية الظروف الاستثنائية وجودها من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003م حيث نصت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني على: 1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون (المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته). وبشرحنا لهذه المادة نجدها: تمنح رئيس السلطة الوطنية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات استثنائية. هذه الصلاحية ليست مطلقة، بل مقيدة بشروط دقيقة تهدف

إلى تحقيق التوازن بين سرعة اتخاذ القرار في الأزمات والضوابط الدستورية. يجب أن تتوفر ثلاثة شروط رئيسية مجتمعة لكي يصبح إصدار القرار مشروعاً (قنديل، 2021، ص337):

1. وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير، مما يبرر تجاوز المسار التشريعي المعتاد.
2. أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد في دورته العادية أو الاستثنائية.
3. يجب على رئيس السلطة عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها، لإخضاعها للرقابة البرلمانية.

في حال عدم استيفاء أحد هذه الشروط، يصبح القرار باطلاً. فالقرار يفقد قوته القانونية تلقائياً إذا لم يُعرض على المجلس في أول جلسة، كما يفقدها إذا عُرض ولم يحصل على موافقة المجلس التشريعي. هذا الإجراء يضمن أن السلطة التشريعية هي صاحبة الكلمة الأخيرة في إقرار هذه التشريعات الاستثنائية.

من وجهة نظر الباحث، تُعد هذه المادة أداة ضرورية وخطيرة في آن واحد. فمن جهة، هي أداة حيوية للحفاظ على استقرار الدولة وتمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة في الأزمات والكوارث، مثل الأوبئة أو الكوارث الطبيعية. هذه المرونة ضرورية لتسيير شؤون الحكم وحماية المصلحة العامة.

لكن، من جهة أخرى، تحمل المادة خطراً كبيراً على مبدأ الفصل بين السلطات، لأنها تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية مؤقتة. تاريخياً، غالباً ما تُستغل هذه الصلاحية للتوسع في سلطة الرئيس أو الحكومة على حساب المجلس التشريعي، مما يضعف الرقابة البرلمانية. مفهوم "حالة الضرورة" قد يُفسر بشكل واسع ليتجاوز الحالات الملحة، مما يفتح الباب أمام إصدار قرارات بقوة القانون لأسباب سياسية أو إدارية عادية.

لذلك، يرى الباحث أن فعالية هذه المادة تعتمد بشكل كبير على تطبيقها بحسن نية من قبل رئيس السلطة الوطنية، وعلى يقظة وقوة المجلس التشريعي في ممارسة حقه في المراجعة والإلغاء. فالضمانة الحقيقية ضد إساءة استخدام هذه الصلاحية ليست في النص القانوني نفسه، بل في وجود نظام سياسي يتمتع بضوابط فعالة ومساءلة حقيقية.

كما ونصت المادة 110 على ما يلي:

1. عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصابات مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.
  2. يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً آخر بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
  3. يجب أن ينص مرسوم اعلام حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.
  4. يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الاجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب اعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما اسبق واجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن (المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته).
- ويتضح من النص السابق أن المشروع الدستوري منح رئيس الدولة في حالات معينة على سبيل الحصر وهي تهديد الامن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصابات مسلح أو حدوث كارثة طبيعية اعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز أن تزيد عليها وهي ثلاثين يوماً فقط، كما يتوجب أن يحدد هدف ومكان اعلان حالة الطوارئ وبالتالي يمكن أن يكون في محافظة أو محافظات محددة على سبيل الحصر ولا يشتمل جميع أنحاء البلاد.
- بيد أنه قد وضع استثناء بتمديد حالة الطوارئ لثلاثين يوماً آخر بشرط موافقة المجلس التشريعي بأغلبية خاصة وهي ثلثي الاعضاء وهذا يبين ادراك المشروع الدستوري لإعلان حالة الطوارئ وما يترتب عليها من اثار، كما أعطى المشرع الدستوري المجلس التشريعي حق الرقابة من خلال مراجعة التدابير والاجراءات أثناء حالة الطوارئ.
- كما نصت المادة 111 من القانون الأساسي على أنه " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم اعلان حالة الطوارئ".
- وهذا يعني أن المشرع الدستوري اعلن الحقوق والحريات الاساسية للمواطنين حتى في حالة الطوارئ وأوضح وجوب أن يكون الحد من تلك الحقوق والحريات بالقدر الضروري لتحقيق

هدف الطوارئ اعلاء لمبدأ المشروعية وتأكيداً على ضمان تمتع المواطنين بحقوقهم وحررياتهم (خليل، 1968، ص110).

ونصت المادة 112 من القانون السابق على أنه " يجب أن يخضع أي اعتقاد ينتج عن اعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية:

1. أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم اعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف.

2. يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره " كما نصت المادة 113 على أنه " لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب وهذا يعني أن يبقى المجلس التشريعي والحياة البرلمانية بما لها من أدوات رقابة على السلطة التنفيذية خاصة في فترة الطوارئ ولهذا حضر النص الدستوري من حل المجلس التشريعي في تلك الفترة.

ويتضح مما سبق أن مبدأ المشروعية يتم تنظيمه في الظروف العادية والظروف الاستثنائية من خلال القانون الأساسي، وهذا يعني أن مبدأ المشروعية قائم حتى في الظروف الاستثنائية.

### المبحث الثاني: حدود السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ

تُمثل حالة الطوارئ نظاماً قانونياً استثنائياً يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لمواجهة الأخطار الداهمة، إلا أنها لا تعني بأي حال التحلل من المشروعية الدستورية أو إطلاق يد الإدارة دون رقابة. وفي المنظومة الدستورية الفلسطينية، وضع القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 ضوابط صارمة تضمن بقاء هذه الصلاحيات في إطار الضرورة المقدرتها بقدرها، حمايةً للتوازن المؤسسي ومنعاً للتغول على الحقوق والحرريات.

## المطلب الأول: القيود الشكلية

### أولاً: قيد الاختصاص:

يتفق النظامان الدستوريان، الفلسطيني والمصري، على منح رأس السلطة التنفيذية صلاحية إعلان حالة الطوارئ لمواجهة الأخطار الداهمة، إلا أنهما يختلفان جوهرياً في هندسة القيود والرقابة؛ فبينما ينفرد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار مرسوم الطوارئ استناداً للقانون الأساسي المعدل لعام 2003 دون اشتراط موافقة مسبقة أو معاصرة من مجلس الوزراء، حدّد المشرع الفلسطيني مدة هذا الإعلان بـ 30 يوم كقيد زمني صارم غُلبت فيه الفعالية التنفيذية مؤقتاً، مع إرجاء الرقابة البرلمانية للمرحلة اللاحقة التي تشترط موافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين لأي تمديد. وفي المقابل، تبنى الدستور المصري لعام 2014 نموذجاً من الرقابة المركبة والمزامنة، حيث قيّد رئيس الجمهورية بوجوب "أخذ رأي مجلس الوزراء" أولاً، متبوعاً برقابة برلمانية إلزامية تفرض عرض الإعلان على مجلس النواب خلال سبعة أيام من تاريخه، ورغم أن المدة المسموح بها في مصر أطول حيث تصل إلى ثلاثة أشهر، إلا أن قيود الإعلان والتمديد فيها تعد أكثر تشابكاً لمنع الإرادة المنفردة من الاستئثار بالقرار الاستثنائي.

ويعكس هذا التباين الدستوري التطور التاريخي (أبو موسى، 2018، ص119) والخصوصية السياسية لكلا البلدين؛ حيث يظهر العمق التاريخي للتجربة المصرية في تضيق الخناق تدريجياً على الصلاحيات الاستثنائية، فبعد أن كان دستور الوحدة لعام 1958 يمنح رئيس الجمهورية سلطة واسعة ومفتوحة دون سقوف زمنية محددة في صلب الدستور مما ترك المجال للقوانين العادية لإطالة أمد الطوارئ لعقود جاءت تعديلات عام 2008 لتضع حداً أقصى مدته ستة أشهر، وصولاً إلى دستور 2014 الذي قلّصها لثلاثة أشهر واشترط موافقة ثلثي أعضاء البرلمان للتمديد وحظر تجديدها المتعاقب دون فواصل. أما المشرع الفلسطيني، فقد صاغ نصوصه في بيئة سياسية معقدة ومخاوف مستمرة من تفوق السلطة التنفيذية، فضّل تقصير المدة البدئية للإعلان بشكل حذر جداً (ثلاثين يوماً) وجعل التمديد محاطاً بضمانات تشريعية مشددة، مما يبرز كيف تُصاغ نصوص الطوارئ

الدستورية كمرآة للتجارب التاريخية والهواجس السياسية لكل دولة (المادة 154، من الدستور المصري لعام 2014).

ثانياً: **القيد الزمني والمكاني**: ثير البعد الزمني والمكاني في تنظيم حالة الطوارئ الفلسطينية معضلة دستورية بالغة التعقيد تتمور حول تفسير دلالة لفظ "أخرى" الوارد في المادة (2/110) من القانون الأساسي، حيث يتأرجح الفقه الدستوري بين اتجاهين: الأول يراها دلالة تكرر تتيح للمجلس التشريعي تمديد الطوارئ كلما استمر الخطر الداهم شريطة تجديد موافقة ثلثي أعضائه صوتاً للمشروعية، بينما يراها اتجاه آخر قيداً حاصراً يمنع تحول الاستثناء إلى أصل. وتعمق هذه الفجوة القانونية عند الانتقال من النص الدستوري إلى الواقع العملي؛ إذ ترتب على غياب وحل المجلس التشريعي نشوء حالة من "الضرورة الدستورية الإجرائية" أثناء جائحة كورونا عام 2020، مما دفع الرئاسة الفلسطينية إلى تبني ممارسة التمديد المتتالي عبر إصدار مرسومات جديدة متعاقبة، مرسخةً بذلك فكرة "المرسوم المنفصل المستقل" أو استناداً لنظرية "الموظف الفعلي" لتغطية الفراغ التشريعي وتوفير الغطاء القانوني للقرار بقانون رقم (7) لسنة 2020، لضمان استمرار المرافق العامة ومواجهة الوباء (عبد الله، 2013، ص 87).

كما وتُرسخ المادة (111) مبدأ "الحظر المطلق للمس الحقوق الأساسية" كحجر زاوية لحماية الأفراد أثناء الطوارئ، حيث منعت المشرع التنفيذي من فرض أي قيود على الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الباب الثاني من القانون الأساسي إلا في الحدود الضيقة الضرورية لتحقيق غرض الطوارئ، كما فرضت حظراً قاطعاً على المساس بالحقوق في الحياة، أو السلامة من التعذيب والمعاملة القاسية، أو الحق في المحاكمة العادلة والنظام القانوني للقانون العام، مما يعني أن الطوارئ لا تعني بحالٍ من الأحوال "التدخل من دولة القانون". ويتكامل هذا الحظر الموضوعي مع الفقرة الأولى من المادة (112) التي وضعت قيداً إجرائياً وقضائياً صارماً على صلاحية التوقيف الاحتجاري؛ إذ أوجبت مراجعة كافة الإجراءات المتخذة بحق الأشخاص الموقوفين خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ التوقيف، متيحةً للموقوف أو محاميه الحق في الطعن الفوري في قرار الحجز أمام المحكمة

المختصة، مع إلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير دورية ومفصلة للمجلس التشريعي عن أوضاع الموقوفين، لضمان ألا تلتف مراسيم الطوارئ على الحريات الشخصية أو تتحول إلى أداة للاعتقال التعسفي خارج رقابة القضاء (علاقمة، 2021، ص106).

وتكمن الأهمية الدستورية لهاتين المادتين في أنهما تُعيدان صياغة العلاقة بين "أمن الدولة" و"حقوق المواطن" في الفترات الاستثنائية، حيث تمنع المادة (111) ومطلع المادة (112) رئيس السلطة الوطنية أو الحكومة من اتخاذ تدابير تنهي المضمون الجوهري للحقوق الدستورية؛ فشروط مراجعة التوقيف خلال 72 ساعة، وإخضاع القرار لرقابة محكمة البداية أو الجهة القضائية المختصة، تمثل كبحاً جماحاً لأي تغول محتمل. وفي الواقع العملي المعاصر، لاسيما عند إقرار التدابير الاستثنائية لمواجهة جائحة كورونا بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020، كانت هاتان المادتان بمثابة خط الدفاع الدستوري الأول الذي التزمت به المحاكم الفلسطينية لضمان أن إجراءات الحجر الصحي أو التقييد الفرعي للحركة لا تترجم إلى انتهاك لكرامة الإنسان أو حيز غير مشروع للحرية، مما يبرز تفوق المشرع الفلسطيني في صياغة نصوص طوارئ تحمي الحريات حتى في أحلك الظروف السياسية والصحية.

وتكشف القراءة التاريخية للمراسيم الرئاسية الثلاثة المتعاقبة في فلسطين (مرسوم 18 لسنة 2003، ومرسوم 8 لسنة 2007، ومرسوم 1 لسنة 2020) عن تحول جوهري في طبيعة المخاطر المحركة للاختصاص الاستثنائي، حيث تدرجت الأسباب من مواجهة العدوان الخارجي والانتهاكات الإسرائيلية، مروراً بالأزمات السياسية الداخلية الكبرى كالانقسام، وصولاً إلى الأزمات الصحية والبيئية كالجائحة؛ ورغم اتساع النطاق المكاني ليشمل كافة الأراضي الفلسطينية في هذه الحالات، إلا أن تكرار اللجوء لإعلان طوارئ جديدة فور انتهاء المدة القانونية دون فواصل زمنية حقيقية في ظل غياب الرقابة البرلمانية المعاصرة يظل محل نقاش دستوري واسع حول مدى مواءمة هذه الآلية مع فلسفة المشرع الدستوري الأصيل الذي أراد لحالة الطوارئ أن تكون ظرفاً عارضاً ومؤقتاً لا وضعاً دائماً يكتسب صفة الديمومة عبر التكرار التلقائي للمراسيم (الطهراوي، 2001، ص32).

**ثالثاً: القيد الرقابي:** لا يُعد مرسوم إعلان حالة الطوارئ في فلسطين عملاً سيادياً محصناً، بل يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا التي تتحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالشروط الواردة في المادة (110) من القانون الأساسي، كوجود خطر داهم حقيقي وتحديد مدة الإعلان ونطاقه الجغرافي وهدفه (المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته). ويمتد هذا القيد الرقابي ليشمل القضاء الإداري والنظامي الذي يبسط رقابته على كافة القرارات والتدابير الميدانية الصادرة عن الإدارة، مستنداً إلى المادة (111) لضمان التزام السلطة التنفيذية بـ"مبدأ التناسب والضرورة الملحة"، والحكم بإلغاء أي إجراء يتضمن مغالاة أو انحرافاً بالسلطة لتصفية حسابات خارج إطار الأزمّة (المادة (111) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته).

نزع المشرع الدستوري الفلسطيني من يد السلطة التنفيذية سلطة الاحتجاز المطلق أثناء الطوارئ، وأخضعها لقيود رقابية مشددة وفورية لحماية الحرية الشخصية بموجب المادة (112) من القانون الأساسي؛ حيث أوجب عرض أي شخص يتم توقيفه بمقتضى مرسوم الطوارئ على النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف، ليكون للقضاء وحده سلطة الفصل في مشروعية احتجازه أو الإفراج عنه. كما يكفل القضاء حق الموقوف في الاستعانة بمحامٍ يختاره منذ اللحظة الأولى، مما يحظر على الإدارة تماماً ممارسة الاحتجاز السري أو عزل المعتقلين، ويؤكد بقاء تصرفاتها الاستثنائية تحت مظلة السيادة القانونية (المادة (112) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته).

### المطلب الثاني: القيود الموضوعية

يرتبط الإعلان المشروع لحالة الطوارئ في فلسطين بالوجود الحقيقي والواقعي لظرف استثنائي حاد يهدد الأمن القومي أو كيان الدولة، وقد حصرته المادة (110) من القانون الأساسي في حالات الحرب، أو الغزو، أو الكارثة الطبيعية، أو الخطر الداهم. ويشترط هذا القيد الموضوعي أن تكون الترسنة القانونية والقواعد العادية في الدولة قاصرة تماماً وعاجزة

عن احتواء هذا الخطر؛ إذ إن حالة الطوارئ تترخص بالضرورة التي تُقدر بقدرها، فإذا ثبت قدرة الإدارة على مواجهة الأزمة بالوسائل الطبيعية المتاحة، انتفت مبررات الإعلان وصار اللجوء للتدابير الاستثنائية تغوياً غير دستوري.

يفرض القانون الأساسي محددات موضوعية صارمة تحكم الغاية من إعلان الطوارئ وتوجيه تدابيرها، حيث يجب أن تنحصر الغاية الحصرية للسلطة التنفيذية في حماية المصلحة العامة العليا وإعادة الاستقرار للمجتمع، مما يحظر استغلالها لتحقيق مآرب سياسية أو تصفية حسابات. كما يمتد هذا القيد ليشمل وجوب قيام "التناسب والملائمة" بين شدة الإجراءات المتخذة وطبيعة الخطر القائم؛ فلا يجوز التوسع في تقييد الحقوق العامة إلا في أضيق نطاق ممكن، والتزاماً بالمادة (111) التي قررت صراحة عدم جواز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن، نقادياً للوقوع في عيب الانحراف بالسلطة (أبو موسى، 2018، ص117).

### المطلب الثالث: الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية في اعلان حالة الطوارئ

تستقل السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ باتخاذ مجموعة من القرارات والتدابير والإجراءات الاستثنائية التي تخرج بها عن قواعد المشروعية العادية، وذلك من أجل مواجهة الظروف الطارئة والحفاظ على أمن الدولة واستقرارها. بيد أنه في مثل هذه الظروف، قد تتعارض اللوائح والقرارات الصادرة عن الإدارة مع نصوص الدستور وحقوق الأفراد وحرياتهم العامة؛ ولذلك وضع المشرع الدستوري الفلسطيني قيوداً قانونية وقضائية صارمة لضبط هذه السلطة الاستثنائية وتوجيهها بما يتوافق حصراً مع الهدف المعلن لحالة الطوارئ، وضمان عدم انحرافها عن جادة الحق والضرورة (دخان، 2016، ص153).

وتُعد الرقابة القضائية من أهم الوسائل الدستورية لحماية النظام الديمقراطي وصون الحقوق والحريات العامة من أي تغول؛ حيث كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حق التقاضي للفرد أمام قاضيه الطبيعي، وأخضع جميع القوانين والقرارات الإدارية لرقابة القضاء دون استثناء. وفي هذا السياق، نصت المادة (30) من القانون الأساسي على أن: «1. التقاضي

حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2. يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. وبناءً على هذا التأسيس الدستوري، فإن كافة التدابير الضابطة لحالة الطوارئ تظل خاضعة لسطوة القضاء لإلغائها أو التعويض عنها في حال تخطت تخوم الضرورة المقدرتها (المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته).

كما نص القانون الأساسي الفلسطيني على تشكيل محاكم إدارية مستقلة بموجب المادة (102) التي قررت: «يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها، ونظراً لعدم تشكيل هذه المحاكم عند صياغة القانون الأساسي، فقد أسند المشرع الدستوري مهام القضاء الدستوري والإداري إلى المحكمة العليا مؤقتاً لحين تشكيلها؛ حيث نصت المادة (104) على أن: «تتولى المحكمة العليا مؤقتاً جميع المهام المسندة للمحاكم الإدارية وللمحكمة الدستورية العليا، ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة (المادة (104) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته).

وفي مضمار الرقابة على الشرعية، تتباين الأنظمة القانونية المقارنة في تكييف طبيعة قرار إعلان حالة الطوارئ؛ فبينما اتجه الفقه والقضاء الإداري الفرنسي إلى اعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء، كان للفقه والقضاء في مصر رأي مغاير؛ إذ استقر على تكييف مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوصفه عملاً من أعمال السيادة (الحكومة) التي تباشرها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم في نطاق وظيفتها السياسية لحماية كيان الدولة، وبالتالي لا يخضع الإعلان ذاته لرقابة القضاء، في حين تخضع كافة الإجراءات والتدابير الميدانية اللاحقة التي تتخذها السلطة التنفيذية لتطبيق حالة الطوارئ لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتجريحاً (شواني، د.ت، ص153).

وقد سار القضاء الفلسطيني على ذات النهج المستقر في القضاء المصري؛ حيث استقر الفقه والقضاء في فلسطين على أن قرار إعلان حالة الطوارئ يُعد عملاً من أعمال السيادة،

وبذلك يتحصن القرار ذاته من خضوعه لرقابة القضاء سواء الدستوري أو الإداري من حيث ملاءمة الإعلان. أما بالنسبة للإجراءات، والأوامر، والتدابير الضبطية التي تقرها وتنفيذها السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، فما هي إلا قرارات إدارية استثنائية يجب أن تراعي المحددات الدستورية وأحكام قانون الطوارئ، ولذا فإنها تخضع خضوعاً كاملاً لرقابة القضاء الإداري للنظر في مشروعيتها أسبابها، ومدى تناسبها، والغاية التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها (أبو درابي، 2017، ص78).

#### النتائج والتوصيات:

##### أولاً: النتائج:

1. لقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وحدد ضوابط تطبيقها، إلا أنه عابَه عدم معالجة أو تحديد الآلية القانونية لامتداد هذه الظروف الاستثنائية في حال انقضاء المدة الزمنية المحددة دستورياً لحالة الطوارئ.
2. خُصَّ البحث إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 تبنى "مفهوم المقاربة الدستورية المقيدة" عند تنظيمه لحالة الضرورة والاستثناء (من خلال المادتين 43 و110)؛ فلم يُجز للمشروعية الاستثنائية أن تعني بأي حال من الأحوال التحلل من دولة القانون أو التحلل التام من المشروعية الدستورية. بل على العكس، أبقى المشرع الدستوري مبدأ المشروعية قائماً ومحاطاً بضوابط صارمة تضمن بقاء السلطة الاستثنائية في إطار الضرورة المُقدَّرة بقدرها، مع إعلان الحظر المطلق للمس بالحقوق والكرامة الإنسانية اللصيقة، مرسخاً قاعدة أن "الأصل هو الحرية والاستثناء هو القيد".
3. أظهر التحليل القانوني وجود "فراغ تشريعي وفجوة دستورية بالغة التعقيد" في هندسة القيود الزمنية؛ حيث عاب القانون الأساسي عدم معالجة أو تحديد الآلية القانونية الصريحة لامتداد الظروف الاستثنائية أو تسيير شؤون الحكم في حال انقضاء

- المدة الدستورية المحددة لحالة الطوارئ (30 يوماً) مع استمرار الخطر الداهم. هذا الإغفال، معطوفاً على الواقع العملي المتمثل في غياب وحل المجلس التشريعي، دفع السلطة التنفيذية إلى ابتداء ممارسات خارجة عن الفلسفة الدستورية الأصيلة، مثل التمديد المتتالي عبر "مراسيم منفصلة ومتعاقبة" دون فواصل زمنية، مما يهدد بتحويل الاستثناء المؤقت إلى وضع دائم يكتسب ديمومته بالتكرار.
4. كشف البحث أن المادة (43) من القانون الأساسي (الخاصة بالقرارات بقوانين في حالات الضرورة) تمثل أداة حيوية وخطيرة في آن واحد؛ فبينما تمنح الإدارة المرونة والسرعة اللازمتين لحماية المصلحة العامة في الأزمات، إلا أنها فتحت الباب في الممارسة العملية لتهديد مبدأ الفصل بين السلطات عبر التوسع في تفسير "حالة الضرورة". وقد أدى ذلك إلى استئثار واحتكار السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية وتوظيفها لإصدار قرارات بقوة القانون لأسباب سياسية وإدارية عادية لا تحتمل بطبيعتها صفة الاستعجال، مستغلة غياب آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة والمعاصرة.
5. كشفت الدراسة المقارنة بين النظامين الدستوريين الفلسطيني والمصري عن تباين جوهري في فلسفة "هندسة القيود والرقابة" على السلطة التنفيذية؛ فبينما ينفرد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار مرسوم الطوارئ دون اشتراط موافقة مسبقة أو معاصرة من مجلس الوزراء كقيد موضوعي، تبنى الدستور المصري لعام 2014 نموذجاً من "الرقابة المركبة والمزامنة" التي تلزم رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الوزراء أولاً وعرض الإعلان على البرلمان خلال سبعة أيام. ويعكس هذا التباين التطور التاريخي والخصوصية السياسية لكلا البلدين؛ حيث يتجه المشرع المصري نحو تضيق الخناق تدريجياً على الصلاحيات الاستثنائية بناءً على تجارب تاريخية مريرة مع الطوارئ الممتدة، في حين مال المشرع الفلسطيني إلى تقصير المدة البدئية للإعلان (30 يوماً) ككبحٍ حذر لتغول السلطة التنفيذية في بيئة سياسية معقدة.

### التوصيات:

1. التوصية بتعديل القانون الأساسي الفلسطيني بالنص صراحةً على آلية دستورية واضحة تحكم استمرار الظروف الاستثنائية بعد انتهاء المدة القانونية (30 يوماً) في حال غياب أو حل المجلس التشريعي ؛ لتفادي بدعة التمديد المتتالي بالمراسيم المتعاقبة وضمان عدم تحول الاستثناء إلى أصل.
2. الاستئناس بالتجربة الدستورية المصرية من خلال تقييد صلاحية رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ بوجوب الحصول على "موافقة مسبقة أو معاصرة من مجلس الوزراء"، بدلاً من انفراد رأس السلطة التنفيذية بالقرار، لضمان موازنة القرار الاستثنائي وتوسيع دائرة المسؤولية السياسية.
3. وضع محددات تفسيرية صارمة (سواء تشريعية أو عبر المحكمة الدستورية) لمفهوم "حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير" الواردة في المادة 43 ؛ وذلك لمنع توسع السلطة التنفيذية في إصدار القرارات بقوانين لأسباب سياسية أو إدارية عادية لا تتسم بالاستعجال.
4. إيجاد صيغة قانونية مؤقتة (مثل لجنة برلمانية مصغرة أو هيئة رقابية وطنية مستقلة) تُمنح صلاحيات استشارية ورقابية معاصرة لمراجعة إجراءات الطوارئ والاستجواب بشأنها في حال حل المجلس التشريعي أو تعطيله، ضماناً لعدم غياب المساءلة الحقيقية.

### المراجع:

1. عبد الرحمن الحرش، حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها، مجلة الحقوق، الكويت، 31، العدد 1.
2. أحمد، أحمد مصطفى، (2011)، سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ دراسة مقارنة، مجلة العدل وزارة العدل في السودان عدد34.

3. فارس، عبد الشهيد، (2011)، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 9، العراق.
4. بدير، نوار، (2018)، وعاصم خليل، حالة الطوارئ، وحدة القانون الدستوري كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2018.
5. قنديل، رائد صالح، (2021)، نظرية الضرورة في القانون الفلسطيني، دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية وأحكام الشريعة الإسلامية، ط1، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، فلسطين، 2021.
6. خليل، محسن، (1968)، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة، طبعة سنة 1968.
7. أبو موسى، محمود محمد مسلم. (2018). حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الإسلامية (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية (غزة)، غزة.
8. عبد الله، ريناد، (2013)، الضبط الإداري في حالة الطوارئ دراسة مقارنة بين النظامين القانونيين مصر وفلسطين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2013.
9. علاقمة، آلاء، (2021)، الرقابة القضائية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2021.
10. الطهاوي، هاني، (2001)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر.
11. دخان، سعد، (2016)، الرقابة القضائية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة.
12. شواني، خالد، (د.ت)، تأثير حالة الطوارئ على العلاقات بين سلطات الدول، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت.

---

تم النشر في : 2026/06/03

تم القبول في: 2026/06/02

تم الاستلام في : 2026/05/15

---

[www.doi.org/10.62341/HCSJ](http://www.doi.org/10.62341/HCSJ)

13. أبو درابي، أحمد، (2017)، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017
14. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
15. الدستور المصري لعام 2014.