

# الكورونا والديمقراطية في المنطقة العربية



## الكورونا والديمقراطية في المنطقة العربية

تحرير: محمد العجاتي

منسقة المشروع / شياء الشرقاوي

مراجعة لغوية / أحمد الشبيني

الإخراج الفني / حسن جيمي

أسماء مراجعين الأبحاث (أبجدياً) / حاتم شقرون - سهام الدريسي -  
شياء الشرقاوي - عفيفة مناعي - محمد العجاتي - نصاب إبراهيمي

الطبعة الأولى، القاهرة 2024

رقم الإيداع بدار الكتب المصرية: 2024 / 10854

الترقيم الدولي / تدمك: 978-977-6898-96-7

1- الاجتماع السياسي - علم

2- الاوبئة

3- السياسة - الجوانب الاجتماع

4- السياسة والاوبئة

أ- العجاتي - محمد (محرر) 320 / 101

جميع الحقوق محفوظة للناشر

المرايا للثقافة والفنون

تليفون: +2-023961548 / موبايل: +2-01030319318

البريد الإلكتروني: [elmaraya@elmaraya.net](mailto:elmaraya@elmaraya.net)

<https://elmaraya.net/>

العنوان: 23 ش عبد الخالق ثروت، الطابق الثاني، شقة 17، القاهرة، ج.م.ع  
الآراء الواردة بالكتاب تعبر فقط عن رأي المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن  
رأي المرايا للثقافة والفنون.

# الكورونا والديمقراطية في المنطقة العربية

تحليل لتأثيرات الأزمة على الممارسات الديمقراطية

تحرير: محمد العجاتي

المشاركون في كتابة الأبحاث (أبجدياً)

إقبال بن موسى  
جمال الخطيب  
نادين عبد الله

أحمد عبد ربه  
حفيظة شقير  
زياد عبد الصمد

صدر هذا الكتاب بمبادرة من منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي وبدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.

الآراء الواردة داخل هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة.

## المحتويات

|     |   |
|-----|---|
| 7   | ..... دور البرلمانات العربية في إدارة أزمة جائحة كورونا.                          |
| 33  | ..... دور البلديات والديمقراطية المحلية في التعامل مع الأزمة الوبائية.....        |
| 59  | ..... الحوكمة والشفافية على مستوى التشريعات والممارسات أثناء جائحة كوفيد-19 ..... |
| 91  | ..... المشاركة السياسية أثناء الجائحة.....  |
| 113 | ..... تفاعلات المجتمع المدني والحراك الاجتماعي في ظل جائحة كوفيد-19 .             |
| 141 | ..... الجائحة و حقوق الإنسان في منطقتنا.....                                      |
| 181 | ..... التعريف بالحرر.....   |
| 183 | ..... التعريف بالباحثين.....  |



# دور البرلمانات العربية في إدارة أزمة جائحة كورونا

أحمد عبد ربه

## مقدمة: البرلمانات وإدارة الأزمات

منذ قدم التاريخ، عرفت السلطة السياسية الكثير من الأزمات والكوارث التي تطلبت تطوير أساليب مختلفة لمواجهة آثارها المدمرة. فما بين كوارث طبيعية مثل الزلازل والبراكين والفيضانات، وبين كوارث من صنع الإنسان مثل الحروب، راكم السياسيون العديد من الطرق لمواجهة هذه الأزمات والتي تتطلب نمطاً مختلفاً من الحكم والتعامل مع موارد الدولة وكذلك طرق مختلفة للتواصل مع الجماهير.

لكن رغم هذا القدم، فإن إنشاء هيئات متخصصة في إدارة الأزمات بأساليب علمية للتنسيق بين كل سلطات وهيئات الدولة حال الأزمة أو الكارثة لم يحدث إلا بعد الحرب العالمية الثانية. فالهيئة اليابانية لإدارة الحرائق والكوارث تم إنشاؤها عام 1947، بينما لم تظهر الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ إلى النور إلا عام 1979 في الولايات المتحدة.

ظلت مهمة الدولة فيما يتعلق بإدارة الأزمات والكوارث متعلقة بالأجهزة التنفيذية من الأساس لأن لديها الموارد اللازمة لسرعة الحركة ومساعدة المنكوبين، إلا أنه وبعد الحرب العالمية الثانية وتنامي الديمقراطية الليبرالية، فإن التركيز أصبح منصباً على دور البرلمانات في إدارة الأزمات وخصوصاً في ظل الرغبة في التأكد من عدم تعاضم السلطات الممنوحة للجهاز التنفيذي وقت الأزمات أو مخالفة الدستور والقانون، والقدرة على تمثيل المواطنين وإيصال أصواتهم للحكام في هذه الأوقات الاستثنائية.

بيد أن عمل البرلمانات وقت الأزمات تعثره العديد من التحديات حتى في الدول الديمقراطية، وخاصة حينما تكون الأزمة وباء ينتشر بسرعة فائقة وقادرًا على التحور بيسر، في ظل عدم التأكد من مستقبل هذا الوباء، مثلما هو الحال بخصوص فيروس كورونا.

فمنذ الأيام الأولى للجائحة، ظهر جدل أكاديمي وإعلامي ومجتمعي حول فرضية تقول بأن الدول السلطوية أكثر كفاءة في إدارة أزمة الجائحة من نظيرتها الديمقراطية، لأنه في الأنظمة السلطوية تظهر بوضوح المسؤوليات ويتسم اتخاذ أية إجراءات لإدارة الأزمة بالسرعة والحسم لتركز السلطات في يد مؤسسة أو نخبة محدودة قادرة على اتخاذ القرار.

لكن مع تطور الجائحة ومرور أكثر من عامين على ضربها للعالم، فإن الواقع يشير إلى دحض هذه الفرضية، فالدول الأكثر ديمقراطية كانت الأكثر كفاءة في مكافحة الجائحة من حيث تقديم الرعاية الصحية للمصابين

وتقليل عدد الوفيات، عكس العديد من الدول ذات الأنظمة السلطوية والتي كانت أقل شفافية وكفاءة في مواجهة الوباء. ومع دحض هذه الفرضية بدأت العديد من مراكز الأبحاث ومراكز الفكر والرأي بالإضافة إلى صناعات القرار والمنظمات الدولية في مراجعة الأدوات التي استخدمتها الدول الديمقراطية في مكافحة الجائحة وخصوصاً دور البرلمانات.

لذلك تهدف هذه الورقة إلى تقديم عرض نظري لدور البرلمانات في إدارة أزمة جائحة فيروس كورونا مع التركيز في أساليب مراقبتها للحكومة والتعامل مع الأطراف الأكثر عرضة للخطر من الوباء، ولا سيما وضع النساء مع التركيز في أفضل الممارسات في هذا الإطار ومقارنتها بممارسات البرلمانات العربية في بلدان: مصر، الأردن، لبنان، وتونس.

### أولاً: البرلمانات وإدارة جائحة كورونا: أدوار

في ظل انتشار فيروس كورونا، كان على البرلمانات القيام بأدوارها التقليدية، بالإضافة إلى العديد من الأدوار الأخرى غير التقليدية التي فرضتها الجائحة، وكانت أهم هذه الأدوار:

#### 1- اتخاذ إجراءات فورية لإدارة حالة الطوارئ

فقد كان الدور الأول للبرلمانات هو الاستجابة لحالة الطوارئ التي فرضتها الأزمة، سواء اتخاذ إجراءات تتعلق بآليات انعقاد الجلسات وتغيير اللوائح الداخلية المتعلقة بالانعقاد والتصويت وغيرها، أو أخرى تتعلق باتخاذ إجراءات فورية لحماية المواطنين والصحة العامة

وما قد يتطلبه ذلك من التعاون مع الأجهزة التنفيذية ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

## 2- إصدار تشريعات بخصوص الصحة العامة

كما تمثلت إحدى أهم وظائف البرلمان في القيام بوظائفها التشريعية، ولا سيما في مجال الصحة العامة لتمكين السلطات التنفيذية من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع الجائحة، وما قد يستلزمه ذلك من إصدار تشريعات جديدة، أو تعديل تشريعات قائمة، أو بوضع مخصصات مالية من الميزانية العامة، أو تفويض بعض السلطات والصلاحيات للتمكن من التعامل مع تلك الأزمة الطارئة.

## 3- الرقابة على السلطة التنفيذية

كما تمثلت إحدى أهم وظائف البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومات المركزية والمحلية، ورغم أن هذه وظيفة تقليدية للبرلمان فإن دورها تعاظم وقت الجائحة في ظل رغبة البرلمان في التأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية للقانون أو الدستور أثناء اتخاذها أية إجراءات استثنائية، كحالات الطوارئ أو تعظيم سلطاتها في مواجهة باقي مؤسسات الدولة، أو الافتتاحات على حريات المواطنين تحت دعوى مواجهة الأزمة.

## 4- تمثيل المواطنين

بالإضافة إلى ذلك فقد تمثل أحد أهم أدوار البرلمان وقت الجائحة، في تمثيل المواطنين في عملية التشريع وصنع القرارات، وقد كان لهذا

التمثيل ثلاثة أوجه، الوجه الأول متعلق بالتفاعل مع الدوائر الانتخابية التي يمثلها النواب، سواء التواصل مع الناخبين من أجل إمدادهم بالمعلومات اللازمة بخصوص حالة الطوارئ، أو استقبال شكاوهم. أما الوجه الثاني فقد تمحور حول ضرورة الحفاظ على متابعة ومراقبة الناخبين لجلسات عمل البرلمان، بينما تمثل الوجه الثالث والأخير في حرص البرلمانين على تقديم مثال يُحتذى به أو قدوة للمواطنين فيما يتعلق بالالتزام بكل إجراءات التباعد، مع الحفاظ على العمل البرلماني بشكل طبيعي للاضطلاع بباقي الوظائف البرلمانية.<sup>1</sup>

### ثانيًا: البرلمان وإدارة جائحة كورونا: تحديات

لتحقيق هذه الوظائف واجهت الهيئات البرلمانية المنتخبة العديد من العراقيل والتحديات، وهو ما أدى إلى ضرورة البحث عن حلول غير تقليدية وآليات جديدة لممارسة العمل البرلماني وإدارة الأزمة والحفاظ على الإطار الدستوري والقانوني الحاكم للبلاد. وقد تمثلت أهم هذه التحديات فيما يلي:

#### 1- انعقاد البرلمان

كان التحدي الأول الذي واجه الهيئات البرلمانية وقت الجائحة وخصوصًا في ذروتها هو الكيفية التي يمكن بها عقد الجلسات، سواء الجلسات العامة، أو جلسات اللجان الدائمة والمؤقتة. ففي الكثير من الأحيان كان

---

1- Murphy, Jonathan. 2022. Parliaments and Crisis: Challenges and Innovation. International IDEA. Parliamentary Primer No. 1.

من الصعب إن لم يكن من المستحيل عقد جلسات البرلمان بشكل طبيعي، وخصوصاً في ظل إجراءات التباعد الاجتماعي والخوف من نفثي الوباء حال عقد اجتماعات للبرلمانيين بشخصهم. وقد جاء ذلك التحدي في ظل ضغوط على البرلمانات لأداء أدوارها التشريعية والرقابية.

## 2- تمثيل المواطنين

بينما تمثل التحدي الثاني في الكيفية التي يمكن بها تمثيل المواطنين في ظل صعوبة السماح للمواطنين بحضور الجلسات، أو صعوبة التواصل بشكل تقليدي واعتيادي مع جمهور الناخبين في الدوائر الانتخابية المختلفة. كذلك فقد تمثل التحدي أيضاً في التعامل مع وسائل الإعلام المرئي والمسموع، فيما إن التواصل مع الناخبين عبر وسائل الإعلام كان أحد الأدوات البديلة للتغلب على التواصل مع المواطنين بشكل اعتيادي، فقد ظلت نفس المشكلة قائمة، وهي الكيفية التي يتم السماح بها لوسائل الإعلام بحضور الجلسات ومتابعتها في ظل إجراءات التباعد الإلزامية.

## 3- الحفاظ على الحريات العامة

أما التحدي الثالث فقد تمثل في رغبة البرلمان في الحفاظ على الحريات العامة التي كفلها الدستور والقانون وفي نفس الوقت الالتزام بإجراءات التباعد وغيرها من الإجراءات الاستثنائية التي فرضتها حالة الطوارئ. فقد اتخذت العديد من الدول في مواجهة الجائحة العديد من الإجراءات الاستثنائية، وفي مقدمتها فرض حالة حظر تجول على المواطنين أو وضع مساحات معينة للحركة، بالإضافة إلى منع الاجتماعات والمظاهرات والاعتصامات، وقد مثل ذلك واحداً من أهم التحديات للهيئات البرلمانية.

وقد كان لهذا التحدي وجهان: تمثل الأول في رغبة البرلمان في تمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم بحرية في وسائل الإعلام المختلفة أو في مجتمعاتهم المحلية دون ملاحقات قانونية أو إجراءات تعسفية، أما الوجه الثاني فقد كان الأصعب إذ إنه تعلق بحماية حرية الحركة وغيرها من الحريات السياسية.

#### 4- إدارة الاستقطابات السياسية

بينما هرعت أجهزة الدولة ولا سيما القطاع الطبي إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الجائحة، فإن برلمانات العديد من الدول قد شهدت مشاحنات سياسية وصلت إلى حالة من التراشق والاستقطاب السياسي والمجتمعي بخصوص إجراءات الدولة لإدارة الأزمة. الواقع، أن حالات الاستقطابات السياسية هذه لم تسببها الجائحة، بل إنها في معظم الحالات كانت قائمة قبل الأزمة، ولكن وجدت العديد من الأحزاب السياسية المتصارعة الجائحة فرصة لتصفية الحسابات السياسية أو محاولة إضعاف شعبية السلطة القائمة من أجل الفوز في أية انتخابات مستقبلية، وفي حالة الدول البرلمانية من أجل سحب الثقة من الحكومة القائمة.

ولما كانت معظم هذه التجاذبات تتم في البرلمان، فقد تمثل هذا التحدي في كيفية تفادي أن يكون البرلمان مسرحاً للاستقطابات بما قد يعطل عملية التشريع والتي كانت تتطلب قدرًا من تشارك السلطة أو التحالفات المؤقتة من أجل تمرير التشريعات اللازمة لمواجهة الأزمة.

## 5- إدارة اللوم

كذلك فإن أحد أهم التحديات التي تواجه البرلمانات وقت الأزمات هو الكيفية التي يمكن بها إدارة اللوم العام الموجه إلى المسؤولين وقت الأزمات وتحويله إلى خبرات للتعلم. فتُجمع الدراسات المختصة بالأزمات أنه وبغض النظر عن طبيعة الأزمة وما إذا كانت طبيعية أو من صنع الإنسان، فإن العامة يميلون دائماً إلى البحث عن جُنَاة لتوجيه اللوم إليهم وقت الأزمات، ما يجعل عملية إدارة الأزمة أصعب بسبب عملية الاستقطاب التي تتزامن مع هذا اللوم الموجه إلى المسؤولين.

وفي حالة جائحة كورونا، فإن عملية إدارة اللوم كانت أصعب لسببين، الأول أن البرلمان نفسه كما أوضحنا في التحدي السابق يكون مسرحاً للاستقطابات السياسية، ما يغذي عملية اللوم ويزيد الضغوط على تعامل البرلمان مع الأزمة، وثانياً بسبب التواصل المباشر بين الناخبين وبين ممثليهم في البرلمان في حالة النظم الديمقراطية أو المختلطة. فيكون التحدي المباشر هنا هو كيفية التمكن من إدارة اللوم بما لا يعيق العمل البرلماني وتحويل اللوم إلى دروس وخبرات للتعلم من الأزمات.

## 6- تمثيل النساء

وأخيراً يأتي تحدي تمثيل النساء كأحد التحديات التي واجهت البرلمانات وقت الجائحة، وكان لهذا التحدي وجهان، الوجه الأول هو أن الكثير من برلمانات العالم بما فيها برلمانات الدول الديمقراطية تعاني من مشكلة ضعف تمثيل النساء بشكل عام، ومن هنا يكون إشراك العنصر النسائي

في عملية التشريع والتعامل مع الأزمة غير ممثل للنساء في المجتمع ومن ثم قد تأتي الحلول مبتسرة أو غير شاملة، بينما يتمثل الوجه الثاني في أن الخبرات البرلمانية السابقة في التعامل مع الأزمات تُظهر أن السيدات وخصوصاً في حالة الجوائح الصحية (كحالة فيروس كورونا) يعانين ويتحملن الكثير من التبعات المجتمعية والصحية، بينما لا تستطيع التعبير عن ذلك سواء بسبب ضعف تمثيلها برلمانياً أو تهميشها بشكل عام في المجتمع، وبسبب هذا التحدي، واجهت البرلمانات صعوبة في وضع خطة طوارئ شاملة لتمثيل النساء أو لدعم النساء غير الممثلات وغير المعبرات عن مشاكلهن سواء في المجتمع بشكل عام أو في القطاع الطبي الذي كان بمثابة خط الدفاع الأول الذي تصدى للجائحة.<sup>2</sup>

### ثالثاً: البرلمانات وإدارة جائحة كورونا: أفضل الممارسات

في مواجهة هذه التحديات، لجأت العديد من البرلمانات إلى الكثير من الحلول التقليدية وغير التقليدية وذلك من أجل استمرار ممارسة أعمالها وقيامها بدورها في إدارة أزمة الجائحة. في هذا القسم نعرِّج على أهم هذه الممارسات:

#### 1 - انعقاد البرلمان

كان التوجه في معظم برلمانات الدول الديمقراطية والمختلطة هو ضرورة انعقاد الجلسات البرلمانية وعدم إيقاف عمل البرلمان تحت أي ظرف،

---

2- Brandström, Annika. 2016. Crisis, Accountability, and Plame Management: Strategies and Survival of Political Officeholders. CRISMART. Vol No. 44.

وذلك لتمكين البرلمان من القيام بأعماله المعتادة، لكن لجأت العديد من البرلمانات إلى بعض الممارسات لمواجهة المخاطر الصحية لانعقاد الجلسات، وفيما يلي أفضل هذه الممارسات:

أ. استبعاد الموظفين غير الضروريين للعمل البرلماني، فمثلاً لجأ البرلمان الأرجنتيني إلى عدم السماح لأعضاء البرلمان بجلب مساعديهم إلى الجلسات العامة أو جلسات اللجان.

ب. تقليل عدد الإعلاميين المسموح لهم بالحضور، ففي برلمانات بلغاريا وإستونيا وفنلندا، تم منع الحضور الإعلامي تماماً مع إعطاء الإعلاميين فرصة للمتابعة الحية عبر الإنترنت، بينما في حالة برلمان البرازيل فقد تم السماح فقط للإعلاميين المعتمدين مسبقاً لحضور جلسات البرلمان وإيقاف إعطاء أية تصاريح جديدة، في حين أن برلمانات هولندا والسويد والهند، لم تتخذ أية إجراءات لمنع تواجد الإعلاميين واكتفت بفرض قواعد السلامة الصحية على الحضور.

ج. تغيير قواعد نصاب حضور الجلسات، كما حدث في السويد حين قام البرلمان هناك بتقليل النصاب القانوني لحضور الجلسات للسماح للأعضاء الذين يشعرون بالمرض أو الإرهاق بالتغيب دون أن يؤثر ذلك في قيام البرلمان بمهامه.

د. التمثيل النسبي للأحزاب في حضور الجلسات، وهو الحل الذي لجأت إليه الغرفة الأدنى في البرلمان الأيرلندي حين قصرت مناقشة إجراءات مكافحة الجائحة على ثلث عدد البرلمانيين مع مراعاة التمثيل النسبي للأحزاب للحاضرين.

هـ. السماح بالحضور والتصويت الإلكتروني لأعضاء البرلمان غير القادرين على حضور الجلسات، مثلما هو الحال في البرلمان الأسترالي، أما في حالة البرلمان النيوزيلندي فقد تم السماح بتغيير القواعد للسماح بتوكيل البرلمانين بعضهم لبعض في عملية التصويت بحيث يتم تقليل عدد الحاضرين للجلسات، وكذلك فقد تم عقد جلسات الاستماع للمسؤولين التنفيذيين وغيرهم عبر البث الحي عبر الإنترنت بحيث يتم توجيه الأسئلة إلكترونياً، أما في حالة البرلمان الألماني فقد تم بث بعض الجلسات للبرلمانين عبر التلفاز، كذلك فقد تم تمثيل الأحزاب نسبياً في الحضور المباشر، بالإضافة إلى تغيير نظام التصويت ل يتم في صناديق اقتراع خارج القاعة الرئيسية.

و. تغيير قاعات عقد الجلسات، مثلما حدث في حالة البرلمان الأيرلندي والذي كان قد أنهى انتخاباته البرلمانية في 8 فبراير 2020، ولكنه لم يتمكن من عقد جلسة التصويت لاختيار رئيس الوزراء في قاعة لينستر حيث المقر المعتاد للبرلمان وقرر الأخير عقد الجلسة في مركز مؤتمرات دبلن لسعة المساحة.

## 2- تمثيل المواطنين

حرصت البرلمانات على الحفاظ على تمكن المواطنين من متابعة الجلسات والتواصل مع ممثليهم في البرلمان، ولكن لما كانت عملية الحضور إلى القاعات أو التقاء البرلمانين في مكاتبهم تمثل خطراً صحياً على الجميع،

فقد لجأت البرلمانات إلى حلول مبتكرة، وأهمها مثلاً ما لجأ إليه البرلمان الإنجليزي من إعطاء بدلات لأعضاء البرلمان من أجل استخدام التكنولوجيا في التواصل مع المواطنين، أما في حالة جورجيا فقد لجأ البرلمانيون إلى استخدام المنصات الإلكترونية لعقد استفتاءات لمواطني دوائهم الانتخابية عن المواضيع التي يرغبون في مناقشتها في البرلمان وبالتالي تمثيل المواطنين في تحديد الأجندة البرلمانية.

أما في حالة دولة التشيك فقد قام قسم التواصل والإعلام التابع للمؤسسة البرلمانية لمجلس النواب هناك بتطوير منصة إلكترونية يتم وضع تسجيل فيها لكل الجلسات ووثائق البرلمان وكذلك فرصة للتجول الإلكتروني في مبنى المجلس.

### 3- الحفاظ على الحريات العامة

حيث كانت أفضل الممارسات البرلمانية في ذلك الشأن تدور حول ضرورة مراعاة ثلاث نقاط بينما يتم فرض حالة الطوارئ في البلاد للحفاظ على الصحة العامة، النقطة الأولى هي قصر الإجراءات الاستثنائية التي يمكن للسلطة التنفيذية أن تأخذها بفعل حالة الطوارئ على الحد الأدنى مع التأكد من الحفاظ على الحريات العامة، ولا سيما حرية التعبير والتأكيد على احترام حقوق المواطنين. بينما تمثلت النقطة الثانية في وضع إطار زمني محدد ومحدود لحالة الطوارئ والتي لا يمكن مدها إلا بموافقة برلمانية، بينما جاءت النقطة الثالثة في ضرورة تأكد البرلمان من مشاورات واسعة تتخطى الأغلبية البرلمانية قبل تنفيذ حالة الطوارئ هذه.

ففي فنلندا على سبيل المثال، عرضت رئيسة الوزراء في اجتماع مع رؤساء الأحزاب الخمسة المشتركة في التحالف الحكومي، فرض حالة الطوارئ، وفي الجلسة العامة التي عقدت يوم 17 مارس 2020 تم الاتفاق على إحالة المقترح التنفيذي لحالة الطوارئ إلى اللجنة الدستورية في البرلمان، والتي عقدت اجتماعات مكثفة من أجل التأكد من تنفيذ الاعتبارات الثلاثة سالفة الذكر، وفي هذا الاجتماع تم تعديل الصيغة التنفيذية بحيث تحفظ حقوق جيش الدفاع الطبي في مواجهة الجائحة، ثم عقدت اللجنة الدستورية عدة اجتماعات في اليوم التالي 18 مارس، مع ممثلي المنظمات غير الحكومية ومستشار العدل بالإضافة إلى أمين المظالم وعدد من المنظمات الحكومية الرقابية المستقلة لعرض الصيغة التنفيذية، بحيث تم تعديلها عدة مرات للتأكد من الحفاظ على حريات المواطنين ودعم القطاع الطبي، ثم تم فرض حالة الطوارئ المعدلة لمدة قصيرة بحيث تنتهي يوم 13 إبريل دون إمكانية تجديدها إلا بعد موافقة البرلمان. نفس الأمر تكرر في النرويج وعدة دول أوروبية أخرى والتي أكدت أن فرض حالة الطوارئ لا يمكن أن يكون مبررًا للجور على حقوق المواطنين.

#### 4- إدارة الاستقطابات السياسية وإدارة اللوم

أما فيما يتعلق بإدارتي الاستقطابات السياسية واللوم، فقد تمثلت أهم الممارسات البرلمانية في هذا الشأن في مراعاة أربعة اعتبارات رئيسية أثناء تعاملها مع الأزمة، تمثل الاعتبار الأول في مبادرة المتحدث باسم الأغلبية أو رئيس البرلمان للتأكيد في خطابه على التحالف في مواجهة الأزمة،

بشكل يتخطى اعتبارات الأقلية والأغلبية الاعتيادية، أما الاعتبار الثاني فقد تمثل في عقد مشاورات برلمانية مكثفة مع كل الأحزاب بغض النظر عن وزنها النسبي قبل اتخاذ أية تشريعات، بينما تمثل الاعتبار الثالث في سعي البرلمان إلى عقد مشاورات غير حزبية مع العديد من المنظمات غير الحكومية والنقابات والاتحادات وممثلي الأقليات العرقية أو الجماعات المهمشة، ثم جاء الاعتبار الرابع والأخير متمثلاً في حفاظ البرلمان على تواصل مستمر مع المواطنين سواء من خلال المنصات الإلكترونية، ووسائل التواصل الاجتماعي، أو من خلال وسائل الإعلام التقليدية، أو عبر التواصل المباشر مع المواطنين.

ففي ألمانيا على سبيل المثال حرص البرلمان على تمثيل القوى الحزبية المختلفة حتى من خارج التحالف البرلماني الحاكم، وخصوصاً أحزاب اليسار واليمين خلال المناقشات حول حزمتين من التشريعات اقترحتها الحكومة في مواجهة الجائحة، واحدة بخصوص الإجراءات التي تمكّن القطاع الطبي من مواجهة الأزمة، وأخرى من أجل الدعم الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين خلال الأزمة، ويلاحظ هنا أن التعديلات التي طلبتها أحزاب اليسار (دعم العمال في الأزمة)، وأحزاب اليمين (دعم الشركات الكبرى) قد اعتمدها البرلمان في محاولة لتمثيل شامل متضمن لكل التيارات السياسية.

كذلك ففي الولايات المتحدة ولأن الاستقطابات بين الجمهوريين والديمقراطيين تسود عادة السياسة الأمريكية، فإن الكونجرس ولتعزيز

حزمة مساعدات قدرت قيمتها بما يتخطى 2 ترليون دولار، سعى إلى عقد مباحثات مكثفة بين قيادات الحزبين لتقليل عملية الاستقطاب واللوم المتبادل، فاقترح الجمهوريون أن تشمل الحزمة مساعدات اقتصادية لقطاع الأعمال والاستثمار للتأكد من عدم إفلاسها بسبب الجائحة، في مقابل طلب الديمقراطيون التأكيد على دعم القطاعات الطبية والعمال والموظفين وأصحاب الدخول المنخفضة. وفي النهاية وبفعل هذه المشاورات فقد تم في النهاية الموافقة على الحزمة بعد إدخال عدة تعديلات عليها، عبّرت عن مساومات بين الحزبين وصلت في النهاية إلى حل وسط، حيث تم اعتماد الحزمة مع بعض التعديلات التي تضمنت عدم تمكن الرئيس الأمريكي ترامب وأسرته وشركائه من الاستفادة من هذه المساعدات والإعفاءات.<sup>3</sup>

## 5- تمثيل النساء

كانت جائحة كورونا مثالاً آخر كاشفاً عن أزمة تمثيل النساء سواء في العمل البرلماني أو في العمل التنفيذي حتى في الدول الديمقراطية، ورغم ذلك فإن جائحة كورونا أثبتت الطريقة الشمولية *inclusive* التي تصرف بها النساء اللاتي حزنّ مناصب تنفيذية أو تشريعية خلال فترة إدارة أزمة الفيروس، وقد تمثلت أهم الممارسات في هذا الشأن في:

أ. وضع البرلمان المرأة في أعلى المناصب التنفيذية كان معبراً عن كفاءة النساء في قيادة عملية إدارة الأزمة الناتجة عن الجائحة. ففي وقت

---

3- Deveaux, Kevin et al. 2022. Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning. Swiss Agency for Development and Cooperation.

الأزمة قدم رؤساء الحكومات في كلٍّ من الدنمارك وفنلندا وألمانيا وأيسلندا ونيوزيلاندا مثالاً معتبراً في عملية قيادة الأزمة، والتي لم تقتصر فقط على إجراءات التعامل مع تبعاتها الصحية، ولكنها أيضاً شملت عملية التواصل وإدارة اللوم وأخذ الظروف الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الأكثر تهميشاً في المجتمع في الاعتبار عند عملية صناعة القرار.

ب. تمكن المرأة من قيادة جيش الدفاع الطبي خلال مواجهة الأزمة أثبت أيضاً فعالية كبيرة في كندا وإثيوبيا والهند ومدغشقر، حيث قامت النساء القائدات للقطاع الصحي هناك بأعمال تميزت بالكفاءة في التعامل مع الأزمة ودعم القطاعات الطبية.

ج. كذلك فقد أظهرت المرأة كفاءة كبيرة ليس فقط في إدارة الأزمة، ولكن أيضاً في استغلال هذه الأزمة لنشر قيم سياسية ومجتمعية ممكنة للمرأة والمجتمعات المهمشة على المستويات المحلية. فعملية تفويض السلطات أو مشاركتها مع الحكومة المركزية أظهر كفاءة كبيرة في حالة منصب عمدة برشلونة الذي تتولاه سيدة.

د. كذلك فإن بعض الدول اتخذت بعض القرارات التي ساعدت على زيادة تمثيل المرأة في عملية صنع القرار مثل دولة كوستاريكا، واستجابة للأزمة قام نائب الرئيس باتخاذ قراراً بتشكيل مجلس للمرأة تكون مهمته الأساسية تقديم الاستشارة أثناء إدارة الأزمة سواء في البرلمان أو الحكومة. وكذلك في إسبانيا، فقد وضع وزير المساواة

الجنديرية خطة تنفيذية أثناء إدارة الأزمة عرفت باسم «ماسكاريللا 19» أي «كمامات 19» كانت مهمتها الرئيسية الكشف عن أية حوادث عنف تتعرض لها النساء في إسبانيا أثناء انتشار الوباء.<sup>4</sup>

#### رابعاً: البرلمانات وإدارة جائحة كورونا: حالة البرلمانات العربية

بمقارنة دور البرلمانات العربية في دول مصر والأردن ولبنان وتونس، ومقارنتها بأفضل الممارسات في الحالات سالفة الذكر للدول الأكثر تطوراً من الناحية الديمقراطية تتضح الهوة الكبيرة بين النظم السياسية العربية والنظم العملية الأكثر ديمقراطية والمختلطة في إدارة الجائحة. فرغم أن البرلمانات العربية في حالات الدول المذكورة قد واجهت نفس التحديات اللوجستية والسياسية في إدارة الأزمة، مثل مواجهة مشكلة الانعقاد مع الحفاظ على التباعد والاضطرار إلى تغيير مكان الانعقاد في بعض الأحيان (لبنان)، بالإضافة إلى مواجهة حالة كبيرة من الاستقطابات السياسية داخل قاعات البرلمان وخارجه بين الأحزاب السياسية المتنافسة (كما في الحالة التونسية)، فإن الحالات العربية الأربع عكست العيوب البنوية في تركيب الأنظمة السياسية العربية، والتي جعلت الأزمة فرصة للنخب السياسية الحاكمة لفرض المزيد من التسلط والتحكم بفرض القيود على دور البرلمانات العربية أو حتى تهيمشها تماماً كما أظهرت دراسات الحالة في هذا المشروع.

---

4- United Nations. 2020. The Impact of COVID-19 on Women. Policy Brief. 9 April 2020.

فبمراجعة حالات الدراسة الأربع، نجد أن البرلمانات العربية فشلت إلى حد بعيد في اللعب بالأدوار المنوطة بها في إدارة أزمة الوباء، وبمراجعة هذه الأدوار في حالات الدول ذات الأنظمة الديمقراطية أو المختلطة ومقارنتها بحالات الدراسة، نجد أن أهم الأدوار التي كانت البرلمانات منوطة بها خلال الأزمة عجزت عن القيام بها برلمانات الدول الأربع وذلك على النحو التالي:

#### 1- اتخاذ إجراءات فورية لإدارة حالة الطوارئ

رغم أن حالات الدراسة الأربع، أظهرت سرعة استجابة البرلمانات العربية لأزمة الوباء والعمل على سرعة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية للحفاظ على الصحة العامة، فإن هذه الإجراءات في معظم الأحوال تم إساءة استخدامها بحيث لم تلعب البرلمانات العربية أي دور يذكر في الحفاظ على الحريات العامة أو حتى في الرقابة على السلطة التنفيذية بحيث لا تستغل الأخيرة هذه الإجراءات في تضخيم سلطاتها.

ففي حالة الأردن -مثلاً- تم تفعيل قانون الطوارئ الذي صدر عام 1992، رغم وجود قانون للصحة العامة معمول به منذ عام 2008، إلا أن الحكومة الأردنية فضلت استخدام قانون الدفاع والذي فرض حالة من التضييق على الحريات العامة، رأى كثير من المتابعين أنه لا داعي إليها، ما دعا عدة منظمات دولية إلى مناداة الأردن بوقف العمل بقانون الدفاع والعودة إلى قانون الصحة، أما في تونس فقد استغلت السلطة التنفيذية التونسية تفعيل قانون الطوارئ للتضييق على الحريات وإعادة الممارسات البوليسية، وهو نفس الأمر الذي حدث في لبنان ومصر. ففي الحالة اللبنانية

تقاطعت حالة الطوارئ مع ظروف لبنان الاقتصادية والسياسية المهترئة، وعلى الرغم من الإقرار بصعوبة قياس تأثير حالة الطوارئ في الحريات العامة بمعزل عن باقي هذه الظروف، فإنه من المؤكد أن حالة الطوارئ قد استخدمتها الحكومة اللبنانية في التضييق على المساحات العامة التي استخدمت بواسطة اللبنانيين للتنظيم والتعبئة ضد سياسات الحكومة. وكذلك لم تكن مصر أفضل حالاً من نظيراتها العربية، فمصر التي تعيش شعبها مع قانون الطوارئ لفترات طويلة ومستمرة خلال العقود الخمسة الأخيرة، استمر العمل فيها بقانون الطوارئ خلال فترة الوباء ما سمح لرئيس الجمهورية ولرئيس الوزراء بفرض المزيد من الإجراءات الصارمة على المواطنين التي قيدت حرية حركتهم، لكن على أية حال فقد كان هذا هو دائماً الحال في مصر منذ عام 2013 بغض النظر عن الوباء.

## 2- الرقابة على السلطة التنفيذية

أظهرت دراسات الحالات الأربع للبرلمانات العربية غياباً كبيراً في الرقابة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مع تفاوتات فرضتها طبيعة الأنظمة السياسية الأربعة.

ففي الحالة الأردنية، ظهر الغياب التام للبرلمان الذي لم يجتمع نهائياً بعد الجائحة وعطل عمله فور الإعلان عن قانون الدفاع، بينما واصلت الحكومة الأردنية مواصلة أعمالها واجتماعاتها دون أية رقابة من البرلمان الذي تم حله لاحقاً. بل وأصرت السلطات الأردنية بعد حل البرلمان على عقد انتخابات جديدة وسط غياب كبير للمقترعين، خوفاً من الوباء الذي كان قد عاد ليهدد الصحة العامة بشدة.

ورغم أن البرلمان المصري قد استمر في العمل ولم تعطل أعماله، فإن هذا العمل لم يكن يتعلق بالرقابة على السلطة التنفيذية، بل على العكس، ظهر البرلمان المصري منعزلاً تماماً عن المواطنين مرسخاً دوره لتمرير القوانين التي ساعدت السلطة التنفيذية على الاستئثار شبه التام بعملية صنع القرار. فالبرلمان المصري حرص بعد انتهاء العمل بقانون الطوارئ في 2021 على السماح للسلطة التنفيذية وخصوصاً المحاكم العسكرية في الاحتفاظ بمزيد من السلطات التي منحها لها قانون الطوارئ، بل وقام البرلمان المصري أيضاً بتعديل قانون الإرهاب والذي كان قد تم بدء العمل به في عام 2015 ليسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ الكثير من الإجراءات الاستثنائية دون العودة إلى البرلمان.

ورغم أن الحالتين التونسية والبنانية أظهرتا قدرًا من الحضور للبرلمان في كلتا الدولتين، فإن هذا الدور لم يرتبط بالرقابة أو تمثيل المواطنين، بقدر ما ارتبط بالحفاظ على التوازنات والحضور السياسي في ظل بيئة سياسية شديدة الاستقطاب. فعلى الرغم من أن البرلمان اللبناني مثلاً رفض بعض القوانين المقدمة إليه (مثل: قانون العفو)، فإنه مرر العديد من القوانين الأخرى شديدة الجدل، مثل الموافقة على اتفاقية صندوق النقد الدولي، أو تمرير قانون الاستخدام الطارئ للقاحات كورونا، كذلك فقد أظهر البرلمان اللبناني قدرًا من التشطي والتشردم بخصوص عدد آخر من القوانين والتي لم تعكس رغبة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بقدر ما عكست توازنات الداخل في لبنان.

وبالمثل، فإن البرلمان التونسي قد عانى بشدة من التشرذم حتى من قبل الجائحة -وإن كانت الأخيرة قد ساهمت في المزيد من الخلافات داخله وخصوصاً بين التحالف الحاكم وبين المعارضة- ورغم هذا التشرذم فقد حاول البرلمان التونسي إظهار بعض المقاومة في رغبة السلطة التنفيذية في الاستحواذ والسيطرة، فقد قلص طلب رئيس الوزراء تعطيل العمل البرلماني إزاء الجائحة من شهرين إلى شهر واحد، بل ولاحقاً قام بإقالة رئيس الوزراء إلياس الفخاخ واستبدال به المشيشي، لكن لم يتمكن البرلمان التونسي من الصمود كثيراً فقد أجهز عليه الرئيس التونسي قيس سعيد، بل وأجهز على التجربة الديمقراطية في تونس بأثرها، فتم إقالة المشيشي وإعادة النظام التونسي إلى عهد ما قبل 2010.

### 3- تمثيل المواطنين ووضع النساء

كذلك وعلى خلاف العديد من الحالات الناجحة عالمياً، فقد عجزت البرلمانات العربية في حالات الدراسة الأربع تمثيل المواطنين بشكل واسع، فضلاً عن عجزها أيضاً عن تمثيل النساء واحتياجاتهن بسبب أزمة الوباء، سواء كان هذا العجز بسبب المشاكل البنوية المؤسسية أو الثقافية في حالات الدول العربية الأربع، فيما يتعلق بتمثيل النساء عموماً، أو بسبب التحديات التي فرضتها الجائحة على نحو خاص. فباستثناء حالة الأردن التي حاولت إقرار نظاماً للحماية الاجتماعية لدعم النساء الأكثر تضرراً من انتشار الوباء، فقد عجزت الدول الثلاث الأخرى عن توفير أية حماية خاصة للنساء، وكما هو متوقع، فقد أدى ذلك إلى

أن النساء في حالات الدراسة الأربع كن الأكثر دفعًا للثمن بشكل عام، نظرًا إلى تحملهن أعباء خاصة في رعاية الأسرة والأبناء، أو لأنهن كن الأكثر عرضة للعنف الأسري، أو لأنهن كن الرقم الضعيف في معادلة سوق العمل فأصبحن الأكثر عرضة للفصل وفقدان الوظائف مقارنة بنظرائهن من الرجال.

وما زاد الموقف تعقيدًا، أن النساء في حالات الدراسة الأربع كن ممثلات في البرلمانات بشكل هامشي وبالتالي لم يتمكن -عكس بعض الحالات الناجحة عالميًا والتي تم الإشارة إليها في هذه الورقة- من الدفاع عن حقوق النساء بشكل خاص أو عرض قضاياهن بشكل متميز أمام صناع القرار.

## خاتمة

فرض فيروس كورونا تحديًا كبيرًا للعديد من البرلمانات والهيئات المنتخبة، صحيح أنها لم تكن المرة الأولى التي تتعامل معها العديد من البرلمانات مع كوارث تتطلب إدارة للأزمة، ولكن الظروف التي فرضتها الجائحة كانت مختلفة، فبعكس معظم الكوارث الطبيعية أو التي يتسبب فيها البشر كالبراكين والزلازل والحرائق والفيضانات والحروب، فإن أزمة الفيروس كانت مختلفة، فمن ناحية كانت أزمة مستمرة بل وتتطور، بمعنى أن البرلمانات كانت مطالبة بإدارة مستمرة للأزمة، ومن ناحية ثانية كانت مشكلة عدم اليقين سواء بشأن حاضر الفيروس أو الطريقة التي سيتطور بها في المستقبل مسببة للعديد من التحديات التي كان على

الهيئات المنتخبة مواجهتها.

ولقيام البرلمان بوظائفه في إدارة الأزمة سواء من حيث دعم القطاع الصحي أو التشريعات الجديدة التي تتطلبها مكافحة الفيروس أو من حيث تمثيل المواطنين في عملية التشريع فضلاً عن التواصل معهم، فإن أهم تحدٍّ واجه البرلمان كانت الكيفية التي سيقوم بها بكل هذه الوظائف في ظل ظروف فرضت إجراءات التباعد الاجتماعي للحد من انتشار الوباء، وكذلك الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من أن الظروف الاستثنائية التي فرضت حالات الطوارئ لا تتخطى الحدود الدستورية والقانونية لتجور على حريات المواطنين.

وفي سبيل ذلك، قامت العديد من البرلمانات في الدول الديمقراطية أو المختلطة باستحداث العديد من الآليات الجديدة للقيام بهذه الوظائف ومواجهة هذه التحديات، وكانت في مقدمة هذه الآليات استخدام التكنولوجيا لعقد الجلسات عن بعد عبر الإنترنت، أو من خلال تعديل القواعد الداخلية للعمل البرلماني بما يسهل من عملية التشريع والرقابة مع الحفاظ على صحة أعضاء البرلمان. كذلك فقد عملت البرلمانات في هذه الدول على محاولة تجاوز الاستقطابات السياسية وإدارة عملية اللوم العام من خلال تمثيل كل التيارات السياسية في صنع القرار أو في التواصل مع المواطنين أو تفويض السلطات. كذلك كان على البرلمانات أن تحاول اعتماد سياسات اقتصادية واجتماعية لدعم المواطنين دون أن تغفل أوضاع النساء أو الجماعات الأكثر تهميشاً في المجتمع.

ومن هنا يمكن أن نخلص إلى أنه وبعكس الفرضية التي انتشرت في بداية الجائحة، عن أن الدول السلطوية كانت الأكثر كفاءة في إدارة الأزمة، فقد أثبتت دراسات الحالة أن الدول الديمقراطية كانت الأكثر شفافية وكفاءة في التعامل مع تبعات الجائحة، كذلك فقد كانت الأكثر حرصًا على مصلحة المواطنين ودعمهم صحياً واقتصادياً ومجتمعياً بالإضافة إلى تمثيلهم سياسياً.

وللتأكيد على ذلك، يمكن التدليل على أن الدول العربية محل الدراسة في هذا المشروع والتي تأتي جميعاً متأخرة على سلم الديمقراطية ما بين نظم مختلطة وسلطوية، لم تتمكن برلماناتها من القيام بالأدوار المنوطة بها خلال الأزمة، فلا هي راقبت السلطة التنفيذية ولا هي مثلت المواطنين -ولا سيما النساء- ودافعت عن حريتهم، ولا هي حتى تمكنت من قيادة زمام الأمور خلال الأزمة، حيث إنه في بعض الحالات العربية إما لم تكن حاضرة من الأساس وإما كانت حاضرة، ولكن مسخرة نفسها لتمكين السلطة التنفيذية وتعظيم سلطاتها.

كذلك، من الملاحظ أن أيًا من الحالات العربية لم تقدم أي مثل يمكن وضعه «كأفضل الممارسات» البرلمانية كما في حالات دول أخرى ديمقراطية أو حتى مختلطة، ولكن اللافت للنظر أن أوراق دراسات الحالة في هذا المشروع قد أظهرت أن أفضل الممارسات العربية في مواجهة الأزمة قد جاءت من الناس أنفسهم، سواء المواطن العادي أو المنظمات المدنية، والسبب في هذا كما أوضحت هذه الورقة هو سبب بنيوي بحت،

فالأنظمة العربية تعاني برلماناتها بشكل عام إما من التهميش والخضوع للسلطة التنفيذية وإما من التشرذم والمحاصصات الطائفية، وفي كل الأحوال كانت الجائحة، فرصة للأنظمة العربية لتعظيم سلطاتها ومحاولة الإجهاز على المعارضة أو ما تبقى منها في هذه الدول.



# دور البلديات والديمقراطية المحلية في التعامل مع الأزمة الوبائية

إقبال بن موسى

## المقدمة

بتاريخ 11 مارس 2020 أعلنت منظمة الصحة العالمية أن تفشي مرض الكوفيد-19 -الناجم عن الفيروس التاجي قد بلغ مستوى الجائحة أو الوباء العالمي، ودعت الحكومات إلى اتخاذ خطوات عاجلة وأكثر صرامة لوقف انتشار الفيروس، مبررة ذلك بمخاوف بشأن المستويات المقلقة للانتشار وشدته. وقد تمّ تسجيل الحالات الأولى للإصابة بالفيروس، في الدول موضوع الدراسة، في فترات زمنية متقاربة جداً<sup>1</sup>. وقد تزامن وصول الجائحة مع مرور الدول المعنية بصعوبات جمّة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي وعلى الصعيد السياسي كذلك.

---

1- تمّ تسجيل الحالة الأولى للإصابة بالفيروس في تونس والأردن في نفس اليوم وهو 2 مارس 2020. أمّا في مصر، فقد تمّ تسجيل أول حالة يوم 13 فيفري 2020، وفي لبنان، يوم 21 فيفري 2020.

ففي تونس، تزامن ظهور الجائحة مع أزمة سياسية خانقة تجسّدت في البداية في العجز عن تركيز حكومة جديدة منبثقة من الانتخابات التشريعية التي نُظمت في أكتوبر 2019. أمّا في لبنان، فقد حلّت الجائحة في وقت كانت فيه البلاد تتمر بأكثر الأزمات الاقتصادية شدة إذ انهار النظام المصرفي وأفضى هذا الانهيار إلى انتفاضة شعبية انطلاقةً من أكتوبر 2019 قبل أن تعكّر حادثة انفجار مرفأ بيروت في أوت 2020 الوضع السياسي في لبنان. كما كانت مصر والأردن تعرفان صعوبات اقتصادية واجتماعية. وستعمّق الجائحة الوبائية تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الدّول موضوع الدراسة، نتيجة لقرارات الإغلاق التي كانت مضطّرة إلى اتّخاذها لمحاصرة تفشي انتشار الفيروس.

تعلّق الورقة بدور البلديات والديمقراطية المحلية في التعامل مع الأزمة الوبائية. ويستدعي هذا في البداية التوقف عند مسألة تطبيق نظام اللامركزية في الدّول المعنية بالدراسة.

وفق قولة شهيرة لألكسيس دو توكفيل، «تكمّن قوّة الشعوب الحرّة في المؤسّسات المحلية حيث إنّ مكانتها بالنسبة إلى الحريات كمكانة المدارس الابتدائية بالنسبة إلى العلم»<sup>2</sup>. وبالفعل، فإنّه من المفروض أن تكون

---

2- TOCQUEVILLE (A), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Michel Levy, 1856, vol. III : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple, elles lui font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peut lui donner les formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface. ».

المؤسسات المحلية المدرسة الأولى التي يتم التدرّب فيها على الممارسات الديمقراطية. فالتنظيم اللامركزي لا يهدف فحسب إلى إرساء تنظيم إداري يدير المصالح المحلية بطريقة أكثر نجاعة، بل خاصّة إلى تشريك المواطنين في اتخاذ القرار في المسائل المتّصلة بحياتهم اليومية ومراقبة المكلفين بتنفيذ تلك القرارات. فدوافع اللامركزية، ليست إدارية وإنّما دستورية إذ «لو كانت هذه الدوافع إدارية فقط فإنّ اللامركزية<sup>3</sup> كنمط تنظيمي من شأنه أن يضمن نجاعة الإدارة وحيادها وهو أقلّ تكلفة من التنظيم اللامركزي، إلّا أنّ الدّولة الحديثة لا تحتاج فقط إلى إدارة كفؤة وإنّما أيضًا إلى تكريس الحريات السياسية. وعليه، فإنّ العلاقة تبدو وثيقة بين اللامركزية والديمقراطية، بما إنّ التنظيم اللامركزي يفترض ممارسة المواطن لمصالحه المحلية عبر نواب ينتخبهم أو حتّى بصفة مباشرة»<sup>4</sup>.

يفترض نظام اللامركزية وجود مصالح محلية متميزة يترتّب عليها إسناد شخصية قانونية مستقلة إلى الجماعة المحلية والاعتراف لفائدتها باختصاصات ذاتية. ويجمع الفقهاء على أنّ اللامركزية تقوم على ثلاث مقوّمات أساسية: أوّلها الإقرار للجماعة العمومية بالشخصية المعنوية، وثانيها استقلالية الهيئات اللامركزية عضوياً عن السلطة المركزية، ويتم ذلك بتكريس آلية الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المسيرة للمصالح

3- في لبنان، يستعمل مصطلح الاحصرية للدلالة على اللامركزية وفي الأردن يستعمل مصطلح المركزية المعتدلة أو عدم التركيز الإداري الذي يقصد به تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة، خصوصاً بعد نمو النشاط الإداري للدّولة لكن مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية هؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية للدّولة.

4- عصام بن حسن، 2020، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، تونس، مجمع الأطرش للكتاب المختص، ص 5.

المحلية. أمّا المقوم الثالث للامركزية فيتمثل في امتلاك الجماعات المحلية الوسائل التقنية والمالية والبشرية الكافية لممارسة صلاحياتها<sup>5</sup>. وتختلف اللامركزية الإدارية مثلما وقع بيان خصائصها عن اللامركزية السياسية التي تمثل صورة من صور التنظيم السياسي للدولة تقوم على توزيع السلطات السياسية في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين الدولة الفيدرالية من ناحية والدول الأعضاء المنضوية تحت هذا الشكل من أشكال الدول المركبة من ناحية أخرى.

تلتقي الدول الأربع موضوع الدراسة في ضعف تجذّر تجربة الديمقراطية المحلية، الأمر الذي سينعكس، كما سيتمّ بيانه لاحقاً، على طريقة معالجة الأزمة الصحية. ففي مصر، نصّ الدستور المصري الصادر عام 2014 في مواده الانتقالية على البدء في تطبيق نظام جديد للإدارة المحلية بشكل تدريجي خلال خمس سنوات من تاريخ دخوله حيّز النفاذ. و«يعتمد النظام المنصوص عليه بشكل أساسي على اللامركزية الإدارية والمالية لوحدات الإدارة المحلية، مع منحها قدرًا كبيرًا من الاستقلالية وسلطة اتخاذ القرارات. وهو يضع تبعًا لذلك التزامًا صريحًا على عاتق كلٍّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية بضرورة إجراء انتخابات المجالس المحلية أو ما يعرف بـ«المحليات» قبل بداية 2019، بالإضافة إلى تهيئة الجهاز الإداري بالدولة وتأهيل العاملين به لكيفية التعامل مع تلك المجالس وفقًا للاختصاصات الجديدة الممنوحة لها بموجب الدستور»<sup>6</sup>، إلاّ أنّه، في مخالفة للآجال

5- عصام بن حسن، المرجع السابق، ص 6.

6- أحمد صالح، 2012، «المحليات في مصر بين تطبيق اللامركزية وحلم العمل السياسي»، المفكرة

التي ضبطها الدستور المصري، وإلى حدود تاريخ كتابة هذه الورقة، لم يتم وضع القانون المنظم للانتخابات المحلية. وفي حين حاول الخطاب الرسمي تبرير التأخير الحاصل في وضع الإطار القانوني الضروري لتنظيم انتخابات محلية بوجود عدد كبير من القوانين ذات الأولوية التي كان على البرلمان المصري صياغتها قصد تطبيق أحكام الدستور الجديد، يرجح البعض أنّ السبب الحقيقي الذي دعا النظام إلى تأجيل انتخابات المجالس المحلية هو الخشية من نجاح ممثلين عن جماعة الإخوان المسلمين، بفضل قوتهم التنظيمية الكبيرة خاصّة في القرى والمحافظات الريفية وصعيد مصر، في تلك الانتخابات، لا سيما وأنّ «الانتخابات المحلية تتسم بكثرة أعداد المرشحين والفائزين الذين يصل عددهم إلى الآلاف، ما يصعب معه ضمان موالاته جميع هؤلاء للنظام الحالي، في ظلّ غياب تنظيم حقيقيّ لحزب حاكم مثل الحزب الوطنيّ في الماضي»<sup>7</sup>

أمّا في لبنان، فقد نصّ اتفاق الطائف سنة 1989 على اعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون ذلك) عن طريق انتخاب مجلس لكلّ قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية. كما نصّ الاتفاق المذكور على «اعتماد خطة إنمائية موحّدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحّدة

---

القانونية، 26/09/2018، حبيبة محسن، «المحليات في مصر. كيف يمكن أن تحقّق اللامركزية رفاهية أكثر للمواطن؟»، منتدى البعثات العربي للدراسات، نشر روافد للنشر والتوزيع.

7- أحمد صالح، نفس المرجع.

والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة إلا أنه وإلى اليوم بقيت هذه المبادئ حبراً على ورق في ظلّ فهم خاطئ لنظام اللامركزية الإدارية وخلط بينها وبين مفاهيم أخرى، على غرار تقسيم الدولة أو التنظيم الفيدرالي للدولة<sup>8</sup>، الأمر الذي أدّى إلى استغلال التهديد بالسير قدماً في إرساء نظام اللامركزية الإدارية كسلاح من الأسلحة المستعملة في الصراعات السياسية<sup>9</sup>. وتمثّل البلديات اليوم في لبنان الصورة الوحيدة للإدارة اللامركزية الإقليمية إذ تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة السلطة المركزية. ويمثّل المرسوم الاشتراعي رقم 77/118 المؤرخ في 30 جوان 1977 والتعديلات التي شملته الإطار القانوني المنظم للبلديات<sup>10</sup>.

أمّا في الأردن، فقد أقرّ مجلس النواب الأردني سنة 2015 تشريعين اثنين شكّلا الملامح الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية وهما قانون البلديات رقم 41 وقانون اللامركزية رقم 45. فبمقتضى القانون الأول، يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يتألّف من الرئيس ورؤساء المجالس المحلية وعدد من أعضاء هذه المجالس المحلية الحاصلين على أعلى الأصوات. وتجدر الإشارة إلى أنّ أعضاء المجالس المحلية داخل حدود كلّ بلدية

---

8- سلام عبد الصمد، «اللامركزية الإدارية في لبنان ودورها في تطوّر الخدمة العامة والإنهاء المتوازن»، مقال منشور بتاريخ 11/4/2023 على موقع محكمة: mahkama.net؛ لنفس الكاتب وعلى نفس الموقع، «اللامركزية الإدارية في لبنان: بين البلدية ومجلس القضاء»، مقال منشور بتاريخ 10 جوان 2023.

9- نجم الهاشم، «اللامركزية في لبنان بين اتفاق الطائف والطوائف»، موقع إنديبننت عربية، 6 فيفري 2023: independantarabia.com

10- زهوان الصديق، «البلديات في مواجهة جائحة كورونا»، المفكرة القانونية، 04/02/2021.

هم أعضاء منتخبون وأنّ رئيس المجلس المحليّ هو العضو الحاصل على أعلى الأصوات في الانتخابات المحلية. أمّا بالنسبة إلى قانون اللامركزية رقم 45 المشار له أعلاه، فقد نصّ على أن يشكّل على مستوى كلّ محافظة مجلس أوّل يُسمّى مجلس المحافظة يتكوّن من أعضاء منتخبين وآخرين معينين من مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية في حدود 15٪ من أعضاء المجلس المنتخبين ومجلس ثانٍ هو المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية عدد من سامي المسؤولين الإداريين على مستوى المحافظة. على أساس التشريعيين المذكورين، يمكن أن نتبين أنّه رغم تبني خيار اللامركزية الإدارية وفسح مجال واسع للهيئات اللامركزية الممثلة في المجالس البلدية والمجالس المحلية في ممارسة نشاطها والتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية عن الهيئات المركزية تحت رقابة ووصاية إدارية<sup>11</sup> تمارسها هذه الأخيرة على المجالس المذكورة<sup>12</sup>، فإنّ هذا التوجه يتّسم بنوع من الحذر لا سيما على مستوى المحافظات ويبرز ذلك سواء من خلال اعتماد المزج بين الانتخاب والتعيين لتشكيل مجلس المحافظة أو من خلال توزيع المهام بين هذا المجلس والمجلس التنفيذي الذي يحتكم على الصلاحيات الرئيسية<sup>13</sup>.

---

11- الوصاية الإدارية هي «مجموعة السلطات التي يقرّها القانون للسّلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التناسق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة»: بربر كامل، 1996، نظم الإدارة المحلية. دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمّان، ص 28.

12- علي حاتم عبد الحميد العاني، أيار 2016، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط، ص 46.

13- أحمد فائز العجارمة، آب 2016، دليلك المبسّط في اللامركزية في الأردن، وزارة الشؤون

في تونس، بعد عقود من تنظيم إداري شديد المركزية «تميّز باحتكار السلطة القائمة في العاصمة للقرار السياسي والاقتصادي»، ذلك القرار الذي تمرره لأذرعها المنتصبة في الجهات والبلديات والمتمثلة من الأساس في مؤسستي الوالي والمعتمد واليتين اقتربنا في المخيال الجمعي بالفساد والمحسوبة والاستبداد»<sup>14</sup>، جاء دستور 2014 ليؤكد في فصله 14 على التزام الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني ويخصّص باباً كاملاً للسلطة المحلية تضمّن تكريساً لثلاثة مستويات للامركزية، وهي البلديات والجهات والأقاليم يغطي كلّ منها كامل تراب الجمهورية وتتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية عن السلطة المركزية وتدير المصالح المحليّة وفقاً لمبدأ التدبير الحرّ. وتخضع الجماعات المحليّة، حسب الفصل 138 من دستور 2014، فيما يتعلّق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة. تطبيقاً لأحكام الباب السابع للدستور المذكور المتعلّق بالسلطة المحليّة، صدر في 9 ماي 2018 القانون الأساسي عدد 29 المتعلّق بمجلة الجماعات المحليّة. كما تمّ إرساء المستوى الأول للتنظيم اللامركزي وذلك بتنظيم انتخابات بلدية في 6 ماي 2018<sup>15</sup>. وقد عرفت هذه التجربة الأولى في إرساء نظام اللامركزية في تونس صعوبات عديدة قد

---

السياسية والبرلمانية ومركز العالم العربي للتنمية الديمقراطية بالتعاون مع مؤسسة هانز زايدل الألمانية. [jordan.hss.de](http://jordan.hss.de)

14- سلسيل القليبي، «اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014: الوعود والحدود»، المفكرة القانونية، مقال منشور بتاريخ 11/8/2015.

15- بتاريخ 8 مارس 2023، وقبل حوالي شهر من انقضاء المدّة النيابية للمجالس البلدية المنتخبة في 2018، أصدر الرئيس قيس سعيد المرسوم عدد 9 المؤرخ في 8 مارس 2023 المتعلّق بحلّ المجالس البلدية الذي ينص على حل جميع المجالس البلدية إلى حين انتخاب مجالس بلدية جديدة ويعهد للمكلف بالكتابة العامّة للبلدية مهمّة تسيير الشؤون العادية للبلدية وإدارتها، تحت إشراف والي الجهة.

تشكّل ذريعة للنظام السياسي القائم للتراجع عن خيار اللامركزية وهو ما يمكن أن نستشف بوادره من خلال الدستور التونسيّ الجديد الذي تمّت المصادقة عليه بواسطة استفتاء شعبيّ في 25 جويلية 2022<sup>16</sup>.

عندما حلّت الجائحة الوبائية بالدول الأربع موضوع الدراسة كان التنظيم اللامركزيّ في بعضها مشروعاً مؤجّلاً إلى أمد غير محدد وفي البعض الآخر يخطو خطواته الأولى. وهنا يجوز التساؤل عن مدى تأثير ضعف تجذّر اللامركزية في توزيع الأدوار، في إدارة الجائحة، بين السّلطة المركزية والمحليّات؟ لا شك أنّ البعد الوطنيّ للجائحة حتم سنّ تشريعات واتّخاذ تدابير، على المستوى الوطنيّ، للوقاية من مخاطرها ومعالجة تداعياتها التي شملت الجوانب الصحية، والاقتصادية، والاجتماعية، والماليّة. غير أنّه من المشروع التساؤل إن كانت الصبغة الوطنية، بل العالمية للجائحة الوبائية ينجر عنها بصورة حتمية إقصاء الهيئات المحلية من سلطة اتّخاذ القرارات المتصلة بإدارة الجائحة؟

بالاستناد إلى طريقة إدارة الأزمة الصحية الناجمة عن فيروس كورونا في مصر ولبنان والأردن وتونس، يمكن الوقوف على هيمنة السلطة المركزية على القرارات الخاصّة بإدارة الجائحة مقابل تهميش المحليّات كسلطة قرار. إلّا أنّ استحواذ المركز على سلطة القرار لم يمنع الهيئات

---

16- تلوح بوادر التراجع عن خيار اللامركزية في الدستور التونسيّ الجديد الذي تمّ إقراره بواسطة الاستفتاء الشعبيّ المنظم في 25 جويلية 2022 والذي خصّص مادة بتيمة مقتضبة للجاعات المحلية والجهوية وهي المادة 123 التي تنصّ على: «تتمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم والهيئات التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحليّة للمصالح المحليّة والجهويّة حسب ما يضبّطه القانون.»

المحلية من تحمّل أعباء ثقيلة في مجابهة الجائحة لم تكن مهياًة لتحملها، لا سيما على المستوى المالي. فضلاً عن هذين المحورين، سنهتم في هذه الورقة بوضعية الفئات الهسّنة ومنها النساء خلال الجائحة الوبائية ونبحث إن كان للمحليات دور في تخفيف آثار الجائحة فيها أم على العكس من ذلك لم تلقَ اهتماماً لمشاغلها، بل ربّما ساهمت ببعض القرارات الصادرة عنها في تعكير وضعيتها.

أولاً: هيمنة المركز على سلطة القرار المتعلّق بإدارة الجائحة مقابل تمهيش السلطة المحلية

يبرز طغيان الصبغة المركزية للقرارات المتعلّقة بإدارة الجائحة كقاسم مشترك بين مختلف الدّول موضوع الدراسة. فالسلطة المركزية هي من قادت المعركة ضدّ الوباء. ويمكن أن نفسر مركزية القرارات الخاصّة بإدارة الجائحة الوبائية بعامل أساسيّ يتمثّل في البعد الوطنيّ للوباء، إذ إنّ انتشار الفيروس شمل كامل تراب الدّولة ولم ينحصر في نطاق ترابيّ معيّن حتّى نعتبره شأنًا محلياً صرفاً، يرجع اتّخاذ التدابير الضرورية للتصدي له ومواجهة تداعياته في نطاق الاختصاصات الذاتية للجماعات المحلية. فخطورة الفيروس وسرعة انتشاره دعت السلطة المركزية إلى اتّخاذ قرارات حاسمة تأسست لا على المنظومة التشريعية الاعتيادية، بل على القوانين الاستثنائية كقانون الدّفاع في الأردن وقانون الدّفاع الوطنيّ في لبنان وقانون الطوارئ في مصر، الذي استوجبت الجائحة إدخال تعديلات مستعجلة عليه تتيح مواجهة حالة الطوارئ الصحية

وما ينجر عنها من تداعيات اقتصادية واجتماعية<sup>17</sup>. لكن إضافة إلى هذا العامل الرئيسي، يمكن اعتبار ضعف تجذّر نظام اللامركزية في الدّول موضوع الدراسة مقابل الطابع المركزيّ الذي كان يميّز التنظيم الإداريّ شكّل عاملاً إضافياً جعل السلطة المركزية تأخذ بزمام المبادرة حتّى دون أن تنسّق مع المحليات وتشركها في صياغة القرارات. فمن وجهة نظر السلطة المركزية، ينحصر دور الجماعات المحليّة في السّهر على حسن تنفيذ القرارات الصادرة عن المركز في نطاق الإقليم الترابي التابع لها.

ففي الأردن، وبموجب قانون الدفاع، هيمنت السلطة المركزية وتحديدًا رئيس الوزراء على سلطة القرار وانحصر دور المحليات في تنفيذ القرارات والإجراءات الصادرة عن المركز، إذ كما ورد في دراسة الحالة: «انخرطت البلديات الأردنية في عملية مواجهة كورونا في بيئاتها المحلية، لكنها بقيت تخضع لقانون الدفاع وأحكامه وما تلاه من تعليمات وبلاغات حكومية، وظل دورها محصورًا في أعمال التعقيم وتوزيع المساعدات (الخبز مثلاً) على المواطنين».

ولم يختلف الأمر في مصر إذ كان اتّخاذ القرارات وتنفيذ السياسات لمجابهة الجائحة صادرًا عن مجلس الوزراء وأعلى مستويات السلطة التنفيذية. فقد أوكل رئيس الوزراء للمحافظين وللمجالس المحلية مهمّة المساعدة

---

17- تعديلات قانون الطوارئ في مصر: ضرورة لمواجهة كورونا لكن... المفكرة القانونية، 20 جوان 2020، صدر لاحقًا بتاريخ 29 نوفمبر 2021 قانون جديد بشأن مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، هو القانون رقم 152 لسنة 2021. حول مضمون هذا القانون الجديد: قانون مواجهة الأوبئة الصحية في مصر كضرورة بعد إلغاء الطوارئ، المفكرة القانونية، 2021/12/06.

على تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء وهيئة مكافحة فيروس كورونا بيد أن هذه الهيئات المحلية لم تكن جزءاً من عملية صنع السياسات أو حتى توزيع اللقاحات التي تتم إدارتها على المستوى المركزي.

أمّا في لبنان، وبتاريخ 15 مارس 2020، أصدرت الحكومة، بالاستناد إلى قانوني الدفاع الوطني والأمراض المعدية مرسوماً أعلنت فيه التعبئة العامة أو عددًا من الإجراءات للحدّ من انتشار الجائحة، من أهمّها قرار يلزم المواطنين بالبقاء في منازلهم وعدم الخروج منها إلاّ للضرورة القصوى.

برزت النزعة إلى هيمنة السلطة المركزية وتهميش السلطات المحلية، في تونس، من خلال المنشور عدد 9 الصادر عن رئيس الحكومة<sup>18</sup> بتاريخ 25 مارس 2020 الذي يؤكّد فيه على «وجوب التنسيق مع سلطة الإشراف قبل اتّخاذ التدابير والإجراءات في إطار الوقاية من خطر تفشيّ فيروس كورونا المستجدّ». كما يدعو المنشور المذكور الوزراء وكتّاب الدّولة والولاية ورؤساء البلديات والمؤسّسات والمنشآت العمومية إلى «عدم اتّخاذ تدابير خارج إطار القرارات التي يتم الإعلان عنها من طرف الحكومة» وإلى ضرورة مراجعة سلطة الإشراف وجوبًا وبصفة مسبقة في صورة اتّخاذ إجراءات وقائية إضافية<sup>19</sup>. فضلًا عن الانتقادات

---

18- لدى حضوره أمام البرلمان، يوم 26 مارس 2020، لمناقشة مشروع القانون المتعلّق بالتفويض لرئيس الحكومة في إصدار مراسيم لمجابهة الجائحة، شدّد رئيس الحكومة التونسية على ضرورة توحيد الجهود لتنفيذ القرارات المركزية، قائلاً: «وقت الأزمات لا توجد لامركزية، وفي وقت الحرب لا مجال للاجتهاد. لا بدّ من العودة إلى مركزية القرار.» كما أنّ رئيس الجمهورية، في خطاب بتاريخ 20 مارس 2020، أكد على ضرورة الانضباط للقرارات المركزية.

19- منال دربالي، «في زمن كورونا: صراع التموقع بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في تونس»، مقال نشر على الموقع الإلكتروني لنواة: [nawwat.org](http://nawwat.org)

التي وُجِّهت إلى شكل النص، باعتبار أن المناشير ليست وسيلة تعامل بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، بل هي نصوص داخلية تصدر عن سلطة إدارية عليا إلى سلطة إدارية أدنى منها مرتبة، أي للأعوان الخاضعين لأوامرها، فقد تضمّن المنشور مصطلحات تعكس انتهاكاً للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية على غرار «سلطة الإشراف»<sup>20</sup> و«مراجعة مسبقة». وقد جاء المنشور المذكور كردّ فعل على ممارسة الهياكل المحلية سلطة الضبط الإداريّ باتخاذ قرارات ترتيبية تضمّنت قيوداً على ارتياد الفضاءات العامّة مثلاً. وبالفعل، وخلال بداية الموجة الأولى من الجائحة في تونس، مثلت التدابير الوقائية من انتشار الفيروس المجال الأبرز للتنافس المحموم بين سلط الضبط على المستوى المركزي والمستوى الجهوي من ناحية، وسلطات الضبط المحليّ، الأمر الذي أدّى إلى «فوضى القرارات» في هذا الشأن<sup>21</sup>. وقد كانت الكلمة الفصل في حالات الشدّ والجذب بين السلطة المركزية أو أذرعها على مستوى الجهات من جهة والسلطات المحلية ممثّلة في البلديات لصالح الطرف الأوّل. وتجدر الإشارة إلى أنّه «لم يتمّ البتّ في هذه الخلافات

---

20- تمّ استعمال نفس المصطلح في منشور لاحق هو المنشور المشترك عدد 4 لسنة 2020، الصادر عن وزير الداخليّة والشؤون المحليّة بتاريخ 4 أبريل 2020، والذي ورد فيه أنّه «يجب التذكير بضرورة ضمان التناعم والانسجام بين مختلف الهياكل العمومية بغاية إضفاء المزيد من النجاعة والفعالية على التدخلات الرامية إلى تحقيق الصّحة والسلامة لكافة المتساكنين في هذه الظروف الخاصّة. وفي هذا السياق، فإنّ السادة رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية المنتخبة والسادة رؤساء النيابة الخصوصيّة للمجالس الجهوية وأعضاءها مدعوون إلى إحكام آليات التنسيق والتشاور الملائمة مع سلطة الإشراف حفاظاً على وحدة القرار جهويّاً ومحليّاً في إطار المحافظة على المصلحة العليا للبلاد.»

21- عصام بن حسن وحسام الدين التريكي، «الضبط الإداريّ زمن الكورونا»، دراسات قانونية، عدد 25، القانون في زمن الكوفيد، 2019/2020، ص 163.

بالبحث عن الحلّ القانوني الأسلم وبالاحتكام إلى القضاء الإداريِّ مثلما تقتضي ذلك مجلة الجماعات المحليّة<sup>22</sup>، وإنّما بالمغالبة وبقوّة الأمر الواقع التي جعلت أغلب رؤساء البلديات الذين اتّخذوا قرارات خارج نطاق المسموح به من السلطة المركزية، بغضّ النظر عن شرعيّتها من عدمها، يتراجعون عنها بصفة صريحة ومعلنة وبصفة ضمنية. ومن لم يتراجع منهم وجد نفسه عاجزاً عن تنفيذ تلك القرارات لرفض قوّة الأمن والشرطة البلدية الامتثال لتعليقاته.<sup>23</sup>

وباستثناء الحالات التي عكست تنافساً بين السلطة المركزية والهيكل الجهوية من ناحية، والبلديات من ناحية أخرى، على اتّخاذ القرارات الضبطية المتعلقة بإدارة الجائحة، فإنّ التمشي العامّ الذي اعتمده البلدية في تونس تمثّل في ترك مقود إدارة الأزمة الوبائية بين يدي السلطة المركزية. ويبرز ذلك من خلال اقتصار القرارات والتراتب الضبطية الصادرة عن البلديات على تطبيق القرارات المتّخذة من قبل السلطة المركزية، من ذلك «الاستناد في اتّخاذ القرارات الترتيبية البلدية الضبطية إلى جملة التوصيات والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية، ربّما دعماً للقرار البلدي، أو تقاسماً لمسؤولية اتّخاذه، أو من خلال نقل محتواها ضمن القرارات البلدية، أو الاقتصار على نشر مقرّرات السلطة المركزية والهيكل الجهوية ذات

---

22- على سبيل المثال، خلافاً لما نصّ عليه الفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية الذي يقتضي أن تتمّ معارضة القرارات البلدية من قبل الوالي عن طريق الطعن أمام القضاء، قام والي زغوان في 18 مارس 2020 بإلغاء القرار الضبطي الذي اتّخذه رئيس بلدية زغوان في نفس اليوم والمتعلق بإيقاف نشاط المؤسسات الاقتصادية الخاصّة بالمنطقة.

23- عصام الصغير، «السلطة المحليّة على محك الأزمات... اللامركزية في زمن الكورونا»، المفكرة القانونية، 23 / 6 / 2020.

العلاقة بإدارة الجائحة الوبائية بموقع التواصل الاجتماعي الرسمي لكل بلدية، أو انتظار صدور قرارات السلطة المركزية حتى تتخذ القرارات المحلية.<sup>24</sup>

وفي حقيقة الأمر، فإن توزيع الأدوار في مجابهة الجائحة الوبائية بين المستوى الوطني والمستوى ما دون الوطني قد أثار نقاشاً وجدلاً حتى في الدول ذات الشكل الفيدرالي أو تلك التي تأخذ بالتنظيم الجهوي على غرار إيطاليا وإسبانيا. إذ يُعزى الانتشار المريع للفيروس في هاتين الدولتين والأضرار الفادحة التي ألحقها في الأرواح إلى أنّ إدارة الجائحة الوبائية قد عُهد بها إلى الجهات حيث اتّخذت كلّ جهة التشريعات والإجراءات التي رأتها مناسبة للتصدّي للأزمة الصحيّة. ويذهب الكثير من المحلّلين إلى أنّ عدم تجانس القرارات وعدم توحيد التدابير وتناسبها مع حجم الخطر كان سبباً رئيساً لتدهور الوضع الصحيّ. كما أنّه وبحكم التقاليد الجهوية، لم يكن اشتغال الدولة دون إشراك الجهات المستقلّة سهلاً وتطلّب ذلك وقتاً، ما شكّل عاملاً مساعداً في انتشار الفيروس أكثر<sup>25</sup>. إلّا أنّه يصعب الجزم بأنّ النموذج الإسباني والإيطالي في توزيع إدارة الجائحة وتحمل المسؤولية عن السياسات العمومية والقرارات المتّخذة

24- خليل الفندري، «السلطة المركزية والسلطة المحلية: بين الحرب على الوباء وصراع التمتع»، مقال نُشر ضمن المؤلف الجماعي السلطة المركزية والسلطة المحلية زمن الكورونا: تنافس أم تكامل؟ كتاب صدر بدعم من المؤسسة الألمانية هانس زايدل، تونس، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2021، ص 840.

25- إدريس جردان، 2020، «التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية ترابية»، مقال صدر ضمن المؤلف الجماعي المعنون: حالة الطوارئ الصحيّة: التدابير القانونية والسياسية والاجتماعية، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، ص 284.

كان نموذجًا فاشلاً تبعًا لغياب الصبغة المركزية للقرارات. فكما نُسب إلى عدم مركزية إدارة الجائحة الوبائية التدهور الخطير للوضع الصحيّ في إسبانيا وإيطاليا، نُسب إلى مركزية إدارة الجائحة الوبائية في فرنسا التدهور الخطير للوضع الصحيّ وارتفاع عدد الوفيات، قياسًا على ألمانيا الدولة الفيدرالية التي ورّعت الصلاحيات على الدّول الأعضاء، اللندرن، ليكون الوضع الوبائي أفضل حالًا منه في بقية الدّول الأوروبية<sup>26</sup>.

رغم أنّ التّوجه العامّ الذي برز من خلال دراسة الحالات أنّ المحليات أُقصيت من دائرة اتّخاذ القرارات الخاصّة بإدارة الجائحة فإنّ هذا لا يعني البتة انتفاء دورها في مجابهة الجائحة، بل على العكس من ذلك فقد قامت المحليات بتحمّل أعباء جسيمة في التعامل مع الأزمة الصحيّة رغم قلة إمكانياتها.

ثانيا: تحمّل المحليات لأعباء إدارة الجائحة في ظلّ ضعف الإمكانيات

كان على المحليات، خلال الجائحة الوبائية، الاضطلاع بمهام عديدة، منها: السهر على حسن تطبيق قرارات الحجر الصحيّ والقيود المفروضة على حريّة التنقّل وقرارات الإغلاق في نطاق مرجع نظرها التراي. ففي لبنان، تكفّلت البلديات بالعديد من الإجراءات الهادفة إلى ضمان تطبيق قرارات الإغلاق والالتزام بالحجر الصحيّ، من ذلك: مراقبة المؤسّسات العاملة ضمن النطاق المحليّ ومدى تقيدها بالإقفال وساعات العمل وإجراءات الوقاية، مراقبة العائدين من السفر ومدى تقيدهم بالحجر

26- خليل الفنّدي، مقال سبق ذكره، ص 832.

المنزليّ ومراقبة الأشخاص المصابين بالفيروس ومدى التزامهم بالحجر المنزليّ وكذلك إبلاغ المخالطين بضرورة إجراء فحوصات للتأكد من عدم إصابتهم بالعدوى. كما قام اتّحاد البلديات بتأمين مراكز للحجر الصحيّ على صعيد الأفضية والمحافظات لمنع انتشار الفيروس<sup>27</sup>.

كما لعبت المحليات دورًا هامًا في التوعية بمخاطر الفيروس وطرق انتقاله وكيفية التوقّي منه وفي تولى عملية تعقيم الشوارع والمؤسّسات ففي تونس، قامت عديد من البلديات بحملات ميدانية لحثّ منظورها على تطبيق القواعد الصحية والتزام التباعد الجسديّ. كما قام البعض منها بنشر المعلقات التوعوية واستعمال السيارات الإدارية الراجعة للبلديات ومضخّات الصوت والشاشات المعلّقة بالشوارع لتعميم المعلومات الصحية ذات العلاقة بالوقاية من انتشار الفيروس. وقام عدد آخر من البلديات ببث ومضات توعوية على صفحة التواصل الاجتماعي الرسمية للبلدية. كما تكفّلت البلديات بمهمّة تعقيم الشوارع والنهج والأسطح والساحات العامّة المندرجة في نطاق إقليمها الترابي<sup>28</sup>. وقد تولّت المحليات في مصر والأردن ولبنان، في إطار ما تسنده إليها التشريعات من صلاحيات تتصلّ بحفظ النظافة ومقاومة الأوبئة، بعمليات التعقيم وتوزيع الكمّات الواقية. ففي لبنان، تكفّلت بعض البلديات بتوزيع الكمّات ولوازم التنظيف والوقاية على المواطنين بتمويل خاصّ من البلديات وكذلك بتعقيم الشوارع والطرق العامّة وأماكن العبادة

27- زهوان الصديق، «البلديات في مواجهة جائحة كورونا»، مقال سبق ذكره.

28- خليل الفندري، مقال سبق ذكره، ص 845.

والمراكز الرسمية الموجودة ضمن نطاقها وإقامة حواجز لتعقيم السيارات وفحص المارّة وتركيب أجهزة للتعقيم التلقائيّ على الطرقات العامّة<sup>29</sup>. ولم تخلُ أنشطة البلديات في هذا المجال من بعض الأخطاء، من ذلك مثلاً، ما وقع في إحدى البلديات اللبنانية حيث اتّضح أنّ «إحدى ورش مواجهة الجائحة التي كانت بصدد «تعقيم النطاق البلدي» الخاص بها كانت تستخدم، غير مدركة، مبيدًا زراعيًّا يضرّ بالإنسان والنحل بدل مواد التعقيم وعند سؤالها عن الأمر ردت بأن كل البلديات تقوم بالرش وأنها لا تريد أن تظهر بمظهر المقصّر تجاه سكّانها»<sup>30</sup>.

فضلاً عن هذه الأدوار التي تعهّدت بها المحليات في إطار الحدّ من انتشار الفيروس ومجابهة المخاطر الصحيّة الناجمة عنه، فإنّ التدايعات الاجتماعيّة الوخيمة للجائحة الوبائيّة حتمّت على الهياكل المحليّة جمع وتقديم المساعدات الاجتماعيّة إلى الفئات الأكثر تضرّراً من إجراءات الإغلاق. فقد تكفّلت المحليات في الأردن بـ«إدامة سلاسل توفير الغذاء والرعاية في ظل الإجراءات الحكوميّة الاغلاقيّة وحظر التجول وغيرها من الإجراءات الوقائيّة العامّة»<sup>31</sup> أمّا في تونس، فقد تكفّلت البلديات بدور اجتماعيٍّ مهمّ من خلال تقديم المساعدات الاجتماعيّة للعائلات والفئات المعوزة. وقد قام بعضها، تطبيقاً للفصل 138 من مجلة الجماعات

29- زهوان الصديق، مقال سبق ذكره.

30- فاطمة الموسوي، دراسة الحالة اللبنانيّة، ص 7، سعدي علوه، «البلديات والأحزاب تتسابق في استعراض فرق التعقيم: رشّ عشوائي يضرّ بالبشر والنحل وليس بالكورونا»، المفكرة القانونيّة، 2020/3/31.

31- وليد حسني زهرة، دراسة الحالة الأردنيّة.

المحلية، بفتح حساب خاصّ لتجميع المساعدات المالية. كما قامت إحدى البلديات بضبط قوائم في العائلات المعوزة وقوائم أخرى في الأجراء الذين فقدوا مواطني شغلهم بقصد توزيع المساعدات النقدية والعينية على مستحقيها<sup>32</sup>. أمّا في لبنان، فقد استفادت البلديات من التبرعات المقدّمة من مواطنيها ميسوري الحال ومن الأموال التي أرسلها المغتربون خارج الوطن لتقديم يد العون للمتضررين من قرارات الإغلاق الذين عجزوا عن تغطية احتياجاتهم المعاشية الأساسية<sup>33</sup>.

وقد جابهت المحليات صعوبات جمّة في رفع التحديات التي فرضتها عليها الأزمة الصحية، بعضها ذو طابع لوجستي والبعض الآخر ذو علاقة بتوفّر الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية وكذلك بتمتّع البلديات بالإمكانيات الماديّة الكافية للقيام بالأعباء الجسيمة الملقاة على عاتقها. فعلى المستوى اللوجستي، فضحت الجائحة الوبائية النقص الفادح الذي تعانيه سلطات المحليات في المعدّات الضرورية للقيام بأنشطة حفظ النظافة والتعقيم على أكمل وجه من آليات ومعدّات ومواد تعقيم. أمّا على مستوى الموارد البشرية المختصة، فجابهت المحلية مشكلة نقص الأعوان المتمرسين لا سيما في غياب تجارب سابقة في إدارة مثل هذه الأزمات. ويكفي في هذا الصدد التذكير بالمثل اللبناني المتعلّق برشّ المبيدات الحشرية للقيام بعمليات التعقيم دون وعي بأخطارها على البشر وعلى البيئة فالقليل من البلديات توفر لها من بين أعوانها اختصاصيون

32 - خليل الفنّدي، مقال سبق ذكره، ص 845.

33 - فاطمة الموسوي، دراسة الحالة اللبنانية، ص 8.

صحيون لهم إمام بماهية التعقيم وجدواه والمستحضرات التي يجب استعمالها<sup>34</sup>.

ويعدّ ضعف الإمكانيات الماديّة من أبرز التحديات التي واجهتها هيئات المحليات في مختلف الدّول موضوع الدّراسة. فقد أثرت الجائحة الوبائية في ميزانيات السلطات المحلية وذلك نظرًا إلى تراجع المداخيل مقابل ارتفاع النفقات. فلئن كانت المحليات تشكو صعوبات مالية قبل الأزمة الوبائية الصحيّة نظرًا إلى ضعف مواردها الذاتية، فإنّ هذه الصعوبات تفاقمت خلال الأزمة. ففي لبنان، عانت البلديات من أزمة مالية خانقة. وبدل أن تقوم السّلطة المركزية بتوفير الدّعم المالي للبلديات حتّى تقوم بالأعباء المنوطة بعهدتها بشكل ناجع وفعال، فإنّ «القانون عدد 161 لسنة 2020 قد نصّ على أنّ البلديات التي لها فائض ماليّ ينبغي عليها إحالة تلك الأموال إلى السلطة المركزية لكي تتصرّف فيها، في معالجة فيروس كورونا، وهذا سعي واضح من السلطة المركزية إلى السطو على أموال البلديات وصلاحتها، وفرض وصاية عليها من دون نصّ»<sup>35</sup> أمّا في الأردن، فقد عرفت البلديات صعوبات مادية جسيمة وتلقّت دعمًا ماديًا لمجابهة الأعباء الملقة على عاتقها، لا سيّما البلديات التي تضم مخيمات اللاجئين السوريين، إذ «أدى حظر التجول وإغلاق سوق العمل الناتج عن جائحة فيروس كورونا إلى تدهور الاقتصاد الأردني ما أدى إلى زيادة المصاريف التشغيلية في البلديات، وذلك

34- سعدى علوه، مقال سبق ذكره.

35- زهوان الصديق، مقال سبق ذكره.

بسبب تحويل مواردها الشحيحة إلى توفير الإمدادات الطارئة لأنشطة التعقيم في البلديات وتوفير الوقود للآليات والمركبات الخدمية، كما أدى الإغلاق الاقتصادي إلى تأخير استلام البلديات للتحويلات المالية، إلى جانب انخفاض الإيرادات المحلية على نحوٍ ملموس ما دفع بالحكومة عبر وزارة التخطيط إلى تلقي منحة من البنك الدولي بقيمة 848 مليون دولار وبعد مرور خمسة أشهر على اكتشاف الجائحة لدعم البلديات المتأثرة بتدفق اللاجئين السوريين لتعزيز الخدمات وتوفير فرص العمل للأردنيين والسوريين، ومعالجة التأثير السلبي لجائحة كورونا في الخدمات البلدية في الأردن<sup>36</sup>. أمّا في تونس، فقد قدّر وزير الشؤون المحليّة تراجع موارد البلديات بمفعول الجائحة البيئية إلى حدود الثلثين، الأمر الذي دعا الوزارة إلى البحث عن سبل لتغطية العجز، وقد حوّلت الوزارة منذ بداية شهر مارس 2020 مبلغاً مالياً قدره 276 مليون دينار لتلبية الاحتياجات العاجلة للبلديات لمكافحة انتشار الفيروس، هذا إضافة إلى المساعدات العينية المتعلقة بالسائل المائي الكحولي والكمادات ومعدّات الحماية لأعوان النظافة وأعوان التعقيم وأعوان الدفن، وآلات الرّش، وسوائل التطهير، والتعقيم.<sup>37</sup> وقد وجّه قسم من مداخليل السلطات المحلية لتقديم الدّعم المادي إلى الفئات الأكثر هشاشة.

---

36- وليد حسني زهرة، دراسة الحالة الأردنية، ص 5.

37- خليل الفندري، مقال سبق ذكره، ص 848.

### ثالثاً: دور المحليات في مساندة الفئات الهشّة

كان لتأثير الجائحة الوبائية على المستوى الصحي والاقتصادي والاجتماعي وقع خاصّ على بعض الفئات التي تعاني أساساً من الهشاشة. ففي لبنان، قامت بعض العائلات بالاستغناء عن عاملات المنازل الأجنبية وتركهن لمصيرهن أمام سفارات بلدانهنّ. كما عمّقت الجائحة الوبائية من سوء أوضاع اللاجئين السوريين بالمخيمات في لبنان والأردن. وقد تحمّلت البلديات الواقعة شمال وشرق الأردن حيث توجد مخيمات اللاجئين السوريين أعباء إضافية لتأمين الغذاء والرعاية الصحية لمستحقيها. وفي بعض البلديات اللبنانية، كان اللاجئون السوريون عرضة للتمييز الذي كان قد بدأ قبل ذلك بوقت لكنه اتخذ أشكالاً موهلة في العنصرية، لا سيما مع اتهامهم بأنهم من جلب الجائحة إلى بعض المناطق، وبدأت بعض البلديات أو الأحزاب النافذة فيها تقيّد تحركاتهم بشكل كبير وتمنعهم من التجول في الأيام التي كان يسمح فيها بالتجول والخروج كما لجأت إلى قطع الطرقات وعزل البلديات بشكل غير فعال في الحماية<sup>38</sup>. وفي تونس، لم تكن وضعية المهاجرين والمهاجرات الأفارقة القادمين من جنوب الصحراء في أحسن حال. فقد تمّ طرد العديد منهم من المنازل التي كانوا يستأجرونها لعجزهم عن تسديد معلوم الإيجار. وفي جلسة عمل انعقدت بتاريخ 7 أبريل 2020، بين كلٍّ من وزير الداخلية ووزير الشؤون الاجتماعية والوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بحقوق الإنسان، تمّ التباحث حول تبعات الحجر الصحي

38- فاطمة الموسوي، دراسة الحالة اللبنانية.

الشامل على هذه الفئة والنظر في جملة من التدابير التي من شأنها تخفيف الصعوبات التي تواجهها هذه الفئة المهشة. وتتعلق هذه التدابير بتعليق الآجال القانونية للإقامة للأجانب المقيمين بتونس ابتداء من أول مارس 2020 وإلى غاية انقضاء الموجب على المستوى الوطني والبلدان الأصلية للمقيمين، فضلاً عن تعليق احتساب آجال انقضاء تأشيرة الدخول للبلاد التونسية والتمديد فيها والآثار المالية المترتبة عن ذلك إلى غاية انقضاء الموجب. كما تمّ التأكيد على توفير الضرورات الحياتية لهم دون تمييز عن المواطنين وعلى اتّخاذ إجراءات تهدف إلى تيسير عمل الجمعيات التي تسهم في الإحاطة بالأجانب مع العمل على تقديم إعانات عينية وأخرى مالية لفئاتهم وفقاً لقوائم تضبط مع الجمعيات المعنية. ودعت الأطراف المشاركة في جلسة العمل المذكورة مالكي العقارات إلى تأجيل خلاص معينات الكراء المستوجبة لشهري أبريل وماي تأسيساً بالأخلاق العالية وروح التضامن<sup>39</sup>. وقد ساهمت العديد من البلديات في مجهودات تجميع الإعانات وتوزيعها على المستحقين من هذه الفئة.

جابهت النساء، أثناء أزمة الكورونا، تحديات خاصّة. ففضلاً عن استشراف ظاهرة العنف ضدّ النساء خلال فترة الجائحة في مختلف دول العالم، جابهت النساء صعوبات تتصل بتوفير الرعاية لأفراد أسرهن. ففي تونس، أبقت التدابير الوقائية المعتمدة خلال فترة الرفع التدريجي للحجر الحيّ، أو ما سُمّي بالحجر الصحيّ الموجه، على الإجراءات

39- غسان صليبي، مني عزّت وإقبال بن موسى، «فيروس كورونا وتداعياته الاجتماعية على النساء. إدارة الأزمة في كل من مصر وتونس ولبنان»، منشورات مؤسسة فريديش أيبيرت.

المتعلّقة بإغلاق المدارس ورياض الأطفال، في حين كانت الأمهات مطالبات باستئناف نشاطهنّ المهنيّ. وقد عسّر هذا الأمر مهمّة النساء في التوفيق بين وظائفهنّ والأعباء العائلية الملقاة على عاتقهنّ. وباعتبار أنّ السّلطة المحلية مسؤولة عن توفير خدمات القرب، يمكن القول إنّها قصّرت في إيلاء الاهتمام الكافي لاحتياجات النّساء والعمل على تليبيتها. ولم يختلف الأمر في الأردن، فقد «كانت المرأة الأردنية الأكثر تضرراً من الإجراءات الحكومية الوقائية فعلى صعيد العمل فقدت النساء وظائفهنّ»، فبحسب دائرة الإحصاءات العامّة بلغت نسبة البطالة بين الإناث خلال الربع الثالث من عام 2020 ما نسبته 33.6٪ بزيادة تقدر بـ 6.1 نقطة مئوية، وأن يكون لها النصيب الأكبر في التسريح من العمل وتخفيض الرواتب والأجور واضطرار العديد منهنّ إلى الاستقالة من وظائفهنّ بسبب إغلاق المدارس والحاضنات ورياض الأطفال، لرعاية أطفالهنّ في ظروف انعدمت فيها المساندة والدعم الاجتماعي.<sup>40</sup>

## خاتمة

انطلاقاً من طريقة إدارة الجائحة الوبائية في الدّول الأربع موضوع الدراسة، يمكن أن نستخلص الضرورة الملحة في أن تسير هذه الدّول قدماً في استكمال بناء اللامركزية الإدارية وإرساء مقوماتها الأساسية نظراً إلى كون هذا الأسلوب في التنظيم الإداريّ لا غنى عنه لو كانت هنالك نيّة صادقة في توسيع المشاركة السياسية لكافة المواطنين وضمان

40- وليد حسني زهرة، دراسة الحالة الأردنية، ص 5.

مساهماتهم في صياغة القرارات التي تهم حياتهم اليومية. ويستوجب نجاح إرساء اللامركزية تصويب الأفكار الخاطئة التي ترى فيها تهديداً لوحدة الدولة ومقاومة النزعة المتأصلة للمركزية المشطّة. ومن المهم كذلك التأكيد على أنّ تكريس التنظيم اللامركزي لا يمكن أن يؤتي أكله إذا لم تمكّن الهيئات اللامركزية من الوسائل الضرورية للقيام بمهامّها وعلى رأسها الموارد المالية الكافية.

لئن شكّل وباء فيروس كورونا تحدياً خطيراً للدول موضوع الدراسة فإنّه يُعدّ في نفس الوقت فرصة ينبغي انتهازها للاستفادة من دروس الجائحة عبر ضبط إستراتيجيات وخطط مسبقة تحدّد كيفية التصرّف في الأزمات والتوزيع المحكم للأدوار بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وإرساء آليات مؤسسية للتنسيق بينهما. فالتصدي للأزمات يكون أكثر نجاعة باعتماد مقاربات لإدارتها تتأسّس على التعاون والتكامل بين المستوى المركزي والمحليّ، بدلاً من التنافس والصراع بينهما وبدلاً من انفراد السلطة المركزية بصياغة القرارات الخاصة بمجابهة الأزمة وحصر الهيئات المحلية في دور تنفيذي صرف.



# الحوكمة والشفافية على مستوى التشريعات والممارسات أثناء جائحة كوفيد- 19

جمال الخطيب

## المقدمة:

تعد الحوكمة من الموضوعات الحديثة التي يتم تداولها في الوقت الحاضر. لذلك، تجدر الإشارة إلى مفهوم الحوكمة وأهميتها في تطوير البيئات التنظيمية، من قبيل مؤسسات الدولة، والشركات، والمؤسسات المختلفة، وذلك من خلال علاقتها بآليات الإصلاح الإداري الذي يعد أحد العناصر المهمة في نظام الحوكمة وفي الإصلاح المجتمعي الذي يسهم في ضبط العمل وتوجيه العمليات نحو النجاح والتطور المستمرين.

والحوكمة نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات لمجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات الهادفة إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط المؤسسة

وأهدافها، وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، أو هي مجموعة الآليات التي تشمل الهياكل والمسؤوليات والممارسات والتقاليد التي تعتمد عليها إدارة الدولة أو المؤسسة للتأكد من تحقيق رسالتها من خلال مجموعة ممارسات، تقلل من المخاطر التي تواجه المواطنين أو المستثمرين، وتسهم في جذب رؤوس الأموال الاستثمارية وتحسن الأداء الحكومي.<sup>1</sup>

لذا، يعد مصطلح الحوكمة مفهوماً شائع الانتشار في الأدبيات الاقتصادية، ويجد تطبيقه على مستويات الدول، والمؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة، والجمعيات، وكذلك على مستويات تجمعات الأفراد، إذ إن الحوكمة تسمح بتفويض عقلائي للسلطات وأسلوب الممارسة التطبيقية وفق تلك الإجراءات، التي يمكن أن تظهر على مستوى جميع مؤسسات الدولة أو جمعيات المساهمين في الشركات والوحدات الاقتصادية، من خلال قيامها بممارسة الرقابة وتحمل المسؤوليات وواجبات الالتزام بالإفصاح، خدمة للشفافية.

وقد حددت الأدبيات التي بحثت في الحوكمة ثلاثة مبادئ لها: الشفافية، والمشاركة، والمساءلة. أما الشفافية (Transparency)، فقد أصبحت مصطلحاً شائعاً ومتداولاً، في المؤتمرات والمنظمات في الوقت الحالي. وتعد الشفافية واحدة من المعايير العالمية المهمة في تصنيف الدول وترتيبها،

---

1- الحوكمة: مفهومها ومبادئها | الموقع الرسمي لسعادة الدكتور يعقوب عادل ناصر الدين. الموقع الرسمي لسعادة الدكتور يعقوب عادل ناصر الدين،  
September 28, 2019. <https://www.yacoubnasereddin.com/archives/2799>.

إذ إنها آلية لقياس درجة الحوكمة في المجتمع، وهي عملية اتخاذ القرار وصناعته، فهي التي تميز للأفراد الحصول على المعرفة والمعلومة المتعلقة بالحوكمة، بحيث تمكنهم من اتخاذ القرارات ذات التأثير المشترك، وهي تعني الوضوح بشأن ما يجري ويدور داخل المؤسسات التي تدير الشأن العام، مع سهولة تدفق المعلومات الدقيقة والموضوعية وسهولة استخدام العاملين لها.

وفي هذه الورقة تم استعراض مفهوم الحوكمة اصطلاحاً ومفهوماً، كما تناولته كذلك أدبيات الأمم المتحدة والبلدان، كل حسب رؤيته وأدبياته، كما تم تناول تطور المفهوم في العقود الأربعة السابقة، حيث أصبحت الحوكمة جزءاً من مقومات الحكم الصالح أو الرشيد، لتشمل كل ما يتعلق بشؤون الحياة سواء منها ما يتعلق بالجانب الحكومي أو الإدارة العامة، أو الجانب المدني والحياتي والحقوقى للمواطنين فضلاً عن كل الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للقطاع الخاص وللمجتمع المدني.

وجاء هذا التطور السريع متزامناً مع تطور النظم الديمقراطية في العالم والتحول الأهمي لصيانة الحقوق الأساسية للإنسان، والتحويلات الديمقراطية في العالم، بحيث أصبح ارتباط الحوكمة بحقوق الإنسان، وبالعدالة وبمكافحة الفساد وانتهاءً بحوكمة كل نواحي الحياة أمراً واقعاً، وصولاً إلى ما نسميه اليوم بحوكمة الإنترنت وحوكمة تلقي المعلومات، مروراً بحوكمة الشركات وحوكمة كل قطاع إداري أو أي نشاط اجتماعي أو اقتصادي... إلخ.

كما تناولت الأدبيات واقع النساء في ظل الحوكمة وبالتحديد في ظل جائحة كورونا وتداعياتها، فقد أدت «الفجوات القائمة بين الجنسين إلى زيادة الآثار السلبية لكورونا في النساء. وواقع الحال أن هناك مخاطر كبيرة تتمثل في زيادة عدم المساواة بين الجنسين أثناء هذه الجائحة وبعدها، وحدثت انعكاسة في المكاسب التي تحققت للنساء والفتيات والمتمثلة في تراكم رأس المال البشري، والتمكين الاقتصادي، والقدرة على التعبير، والولاية على النفس الاستقلالية.

كما تتضمن هذه الورقة تحليل أوراق كل من الأردن ومصر وتونس ولبنان في محور الحوكمة. وتبين الورقة المقاربات بين الدول الأربع المستهدفة، وكذلك التوصيات في هذا الإطار وتنتهي بخاتمة تحاول تلمس الممارسات الديمقراطية وطابعها المؤسساتي والقانوني والثقافي، وأثر أزمة الجائحة في الفاعلين الحكوميين.

### أولاً: حول مفهوم الحوكمة «**governance**»:

الحوكمة، أو الحكم الرشيد، أو الحكامة، مصطلحات لمفهوم واحد بدأ استخدامه عالمياً مطلع تسعينيات القرن الماضي، وإن كانت جذوره قديمة تعود إلى إنجلترا.

وبالرغم من تعدد تعريفات ومفاهيم الحوكمة فإنها تتفق جميعاً على معايير محددة على نحو حقوق الإنسان والمساءلة والمحاسبة، والشراكة بين الحكومات والمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، وحقوق المرأة واحترام وسيادة القانون، والمساواة، وعدم التمييز، وغيرها.

ووفقاً للأمم المتحدة فالحوكمة الفعالة «تقوم على حقوق الإنسان وسيادة القانون من خلال مؤسسات سليمة. وتدعم المؤسسات الخاضعة للمساءلة، والتي يمكن الوصول إليها، تنفيذ وتطبيق سيادة القانون وحقوق الإنسان وبالتالي تعزز القدرة على الحفاظ على السلام الدائم وبناء التنمية المستدامة للجميع. ويجري أيضاً تعزيز الانفتاح والمساءلة في المؤسسات، بما في ذلك البرلمانات، عن طريق ضمان حق الناس في حرية الحصول على المعلومات. وعلاوة على ذلك، تمثل الانتخابات جزءاً حيوياً في التحولات الديمقراطية، وإنهاء الاستعمار، وتنفيذ اتفاقات السلام في جميع أنحاء العالم»<sup>2</sup>.

ويعرف البنك الدولي الحوكمة بأنها «نظام يتضمن التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من أجل الصالح العام، ويتضمن ذلك: العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومة، ومراقبتها وتغييرها، وقدرة الحكومة على صنع السياسات وتنفيذها بنجاح وفعالية، واحترام المواطنين للمؤسسات التي تحكم تفاعلاتهم الاقتصادية والاجتماعية»<sup>3</sup>.

من الملاحظ أن تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 لم يستخدم مصطلح «الحوكمة» وإنما استخدم مصطلح «الحكم الصالح» قائلاً إنه «الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع

---

2- عن الحوكمة وسيادة القانون، <https://www.un.org/ruleoflaw/ar/thematic-areas/governance>

3- تعريف «الحوكمة»، موقع البنك الدولي، 2022. <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview>.

قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأنه ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات، ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم، والحكم الصالح هو الحكم الذي يتسم بالمشاركة والشفافية والمساءلة ويكون فعالاً ومنصفاً ويعزز سيادة القانون ويكفل وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق واسع النطاق في المجتمع تُسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد البشرية.»<sup>4</sup>

وعرفت الحكومة الأردنية «الحوكمة» في القطاع العام بأنها «مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تقر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار بها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية من جانب آخر، باختصار فإن الحوكمة هي الترتيبات التي تقوم بها الدائرة الحكومية من أجل ضمان تحقيق النتائج المطلوبة من قبل الأطراف ذات العلاقة»<sup>5</sup>

4- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 - ص 101 ،  
[https://www.un.org/ar/esa/ahdr/pdf/ahdr02/AHDR\\_2002\\_Complete.pdf](https://www.un.org/ar/esa/ahdr/pdf/ahdr02/AHDR_2002_Complete.pdf)

5- دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام، الأردن، تموز 2014، ص 1،  
متوفر على الموقع الرسمي لوزارة العمل الأردنية،

<https://bit.ly/3/EMpefj>

وبحسب تعريف الحكومة المصرية للحكومة فإنها «الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم علي الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد والسعي لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين والاستجابة للاحتياجات وتحري الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية والجودة بما يرضي المواطنين.»<sup>6</sup>

ويلاحظ أن تونس ربطت مباشرة ما بين الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ووفقاً لدستور سنة 2014 الذي تم إلغاؤه لاحقاً بمقتضى دستور 2022، فقد تأسست بموجبه هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لتسهم هذه الهيئة «في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزّز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، وتتولى رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها على الجهات المعنية، وتستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها..»<sup>7</sup>.

وبحسب التعريف التونسي للحكومة الرشيدة فإنها نظام «بموجبه يتم إخضاع نشاط المؤسسات لمجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين

---

6- مصطلحات الحوكمة ومكافحة الفساد، هيئة الرقابة الإدارية المصرية، 2023 .  
<https://aca.gov.eg/News/1655.aspx>.

7- الدستور التونسي، القسم الخامس، فصل 130 DCAF تونس،  
<https://legislation-securite.tn/ar/law44137/>

مختلف الأطراف التي تؤثر في الأداء وتتمثل الحوكمة في إشراك جميع الأطراف في المؤسسة في عملية اتخاذ القرار من ناحية، حيث لا يكون القرار مقتصرًا على مجموعة معينة في المؤسسة الواحدة وكذلك في توفير المعلومات لجميع الأطراف بشفافية ووضوح وتحديد مسؤولية وحقوق وواجبات جميع المسؤولين عن إدارة المؤسسة من ناحية أخرى، وذلك تجنبًا لحدوث حالات فساد إداري.<sup>8</sup>

تطور مفهوم الحوكمة بشكل كبير ومؤثر في العقود الأربعة السابقة، بحيث أصبحت جزءًا من مقومات الحكم الصالح أو الرشيد، لتشمل كل ما يتعلق بشؤون الحياة سواء منها ما يتعلق بالجانب الحكومي أو الإدارة العامة، أو الجانب المدني والحياتي والحقوقى للمواطنين فضلًا عن كل الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للقطاع الخاص وللمجتمع المدني.

وجاء هذا التطور السريع متزامنًا مع تطور النظم الديمقراطية في العالم والتحول الأممي إلى صيانة الحقوق الأساسية للإنسان، والتحويلات

---

8- الإطار القانوني للحوكمة في تونس ومنه: المرسوم الإطارى، عدد 21 لسنة 2011 مؤرخ في 1 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد.

- منشور عدد 16 لسنة 2012، مؤرخ في 27 مارس 2012، يتعلق بتكريس الشفافية والحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد.

- منشور عدد 55 لسنة 2012، المؤرخ في 27 سبتمبر 2012 حول ضبط صلاحيات خلايا الحوكمة الرشيدة. أمر حكومي عدد 604 لسنة 2020، مؤرخ في 27 أوت 2020 يتعلق بإحداث إدارة عامة للحوكمة والتوقي من الفساد برئاسة الحكومة وضبط مشمولاتها وخاصة القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017، مؤرخ في 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وكذلك الأمر الحكومي، عدد 1158 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت 2016 يتعلق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط مشمولاتها.

الديمقراطية في العالم، بحيث أصبح ارتباط الحوكمة بحقوق الإنسان، وبالعدالة وبمكافحة الفساد وانتهاء بحوكمة كل نواحي الحياة أمرًا واقعيًا، وصولًا إلى ما نسميه اليوم بحوكمة الإنترنت وحوكمة تلقي المعلومات، مرورًا بحوكمة الشركات وحوكمة كل قطاع إداري أو أي نشاط اجتماعي أو اقتصادي. إلخ.

ومن الملاحظ أن معظم أهداف الحوكمة في العالم تركز على جملة أهداف أساسية تسعى إلى تعزيز ثقة المواطنين بإدارة القطاعين العام والخاص، ويمكن إجمال أهمها فيما يلي:

1. زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.
2. تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة للدوائر الحكومية، وموظفيها، والالتزام بالقوانين، والأنظمة.
3. تحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.
4. تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.
5. تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح الأطراف ذات العلاقة.
6. العمل على تحقيق الأهداف الوطنية الإستراتيجية وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية.

7. رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر.
8. إنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي وتخفيف آثار المخاطر والأزمات المالية.

### ثانيا: الحوكمة وتأثيراتها في الحريات والمرأة

شكلت جائحة كوفيد-19 تحديًا واسع النطاق للعالم أجمع، لقد بدت حوكمة القطاع الصحي العالمي وفي المنطقة العربية تحديًا أكثر من عامل ضاغط على الحكومات التي اعترفت معظمها بأنها لم تكن مستعدة لمواجهة الجائحة. «لقد كشفت جائحة كورونا بعد أكثر من عامٍ العديد من أوجه الخلل في منظومة الحوكمة العالمية للصحة، منها غياب التعاون والتضامن العالمي حيث سارعت كل دولة إلى غلق حدودها والالتفاف على المعالجة الوطنية والمحلية لانتشار الوباء في أراضيها»<sup>9</sup>. وهذا هو ما دفع الأمين العام للأمم المتحدة جوتيريتش ليؤكد أن «فيروسًا صغيرًا أصبح التهديد الأول في العالم اليوم، وأن الجائحة اختبار حقيقي للتعاون الدولي. اختبار فشلنا فيه. لقد أدت الجائحة التي خرجت عن نطاق السيطرة إلى وفاة نحو مليون شخص في أنحاء العالم، وأصاب الفيروس أكثر من ثلاثين مليون شخص. كان هذا نتيجة الافتقار إلى الاستعدادات الدولية والتعاون والوحدة والتضامن»<sup>10</sup>.

9- منال سخري: الحوكمة الصحية العالمية ما بعد جائحة كورونا: قراءة في الواقع والتحديات، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، عدد 2، 2021، ص 307.

10- الأمم المتحدة: قمة في مجلس الأمن حول الحوكمة بعد جائحة كوفيد-19، <https://news.un.org/ar/story2020/09/1062192/>

لقد بدت استجابة الحكومات العربية للجائحة في بدايات انتشارها فوضوية ولم تركز على إستراتيجيات مسبقة لمواجهة مثل هذه المخاطر، وأدت تلك السياسات إلى اختلال موازين التنمية والحوكمة، ويلاحظ سرعة اتخاذ قرارات الإغلاق الشامل أو منع التجول، أو إصدار وتفعيل قوانين الدفاع التي كانت بمجملها تستهدف محاربة الجائحة والحد من مخاطرها بالرغم من أنها اعتدت على حقوق المواطنين وحريةهم الأساسية، فضلاً عما أوقعت من خسائر باهظة في الاقتصاد خاصة في طبقة العمال وذوي الدخل المحدود وعمال المياومة، وتسريح الموظفين، ما أدى في النتيجة إلى ارتفاع مستويات ونسب البطالة وجيوب الفقر.

وبحسب تقرير للبنك الدولي «فإن قدرة الحكومات على التصدي لتحديات الحوكمة، لا سيما في أعقاب جائحة كورونا، تتعرض لضغوط هائلة بصورة غير مسبوقة، كما كشفت الجائحة عن منافع وجود جهاز خدمة مدنية أقوى وأكثر استجابة، يكون قادرًا على دمج إدارة المخاطر والوصول إلى حالات الطوارئ. وتشير الدروس المستقاة من الاستجابة الفورية إلى ضرورة تكييف نماذج العمليات الحكومية وتقديم الخدمات والتفاعلات مع المواطنين، والتي تشمل خيارات الحكومة التكنولوجية لتحديث الخدمات المقدمة للمواطنين والشركات»<sup>11</sup>.

ولم تكن المرأة بعيدة تمامًا عن تداعيات وتأثيرات الجائحة فيها، فقد ذكرت العديد من التقارير حجم هذا التأثير على نحو اختلال المساواة بينها وبين

---

11 - البنك الدولي - <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview>

الذكور في مناخ العمل، كما سجل ارتفاعاً في حالات العنف الأسري تجاهها، وبسبب الإغلاق فقد فقدت النساء مصادر الرزق والكسب والعمل، على نحو تسريح النساء من العمل، وإغلاق دور الحضانة التي أدت بالنساء العاملات إلى التضحية بأعمالهن لرعاية أطفالهن وغير ذلك من التأثيرات التي لا يمكن حصرها في هذه العجالة.<sup>12</sup>

لقد أدت «الفجوات القائمة بين الجنسين إلى زيادة الآثار السلبية لكورونا في النساء. وواقع الحال أن هناك مخاطر كبيرة تتمثل في زيادة عدم المساواة بين الجنسين أثناء هذه الجائحة وبعدها، وحدثت انتكاسة في المكاسب التي تحققت للنساء والفتيات والمتمثلة في تراكم رأس المال البشري، والتمكين الاقتصادي، والقدرة على التعبير، والولاية على النفس الاستقلالية، لا سيما وأن هذه المكاسب قد تحققت بشق الأنفس على مدى عشرات السنين»<sup>13</sup>. لقد كشفت الجائحة عملياً عن واقع جديد يتعلق بالحوكمة وتطبيقاتها ومدى التزام الحكومات بها وبمبادئها وقيمها وأهدافها، كما كشفت الجائحة عن سياسات غير محوكة تماماً هدفت فقط إلى محاصرة الجائحة وتقليل خسائرها دون النظر إلى حقوق الإنسان بشكل عام، فضلاً عما نتج من تلك الإجراءات الحكومية من التراخي في المساءلة والمكاشفة، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص

---

12- هيئة الأمم المتحدة للمرأة، الدول العربية. «تأثير جائحة كوفيد-19 على العنف ضد النساء والفتيات في الدول العربية - من منظور منظمات المجتمع المدني النسائية»، 2020.  
<https://bit.ly/3TzUoij>

13- مدونات البنك الدولي، أثر فيروس كورونا أكبر على المرأة وعلينا أن نراعي ذلك، متوفر على رابط:

<https://blogs.worldbank.org/ar/voices/coronavirus-not-gender-blind-nor-should-we-be>

في رسم السياسات لمواجهة كوفيد 19-، وظلت الحكومات هي اللاعب الوحيد الذي يمتلك القرارات ويصدرها، بما فيها المعلومات وحق تداولها، كما تم تقييد حرية الصحافة والتعبير، وغابت منظمات المجتمع المدني عن أي دور يمكنها القيام به أو مشاركة الحكومة في مواجهة الجائحة.

### ثالثاً: الحوكمة في المنطقة العربية أثناء الجائحة:

في حالة الأردن أُلقي اللوم على تعطيل معظم القوانين الناظمة للحياة في الأردن، وبأنها لم تعد مبادئ وقيم الحوكمة كالشراكة مع الجمهور، والشفافية، والمساءلة... إلخ. واستحضر أداء مجلس النواب الذي لم يجتمع لمناقشة الحكومة في سياساتها وإجراءاتها ومساءلتها وفرض رقابته على إجراءاتها، حيث اكتفت الحكومة بتفعيل قانون الطوارئ وأوامر الدفاع التي أصدرتها والبالغة 36 امرًا دفاعيًا، الى جانب 39 بلاغًا، و6 تعليقات. وأن مع إصدار الملك عبدالله الثاني قانون الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا في منتصف آذار 2020، تعطلت الكثير من القوانين وأصبح قانون الطوارئ هو القانون الذي تستند الحكومة إليه في كل الإجراءات، ما أثر سلبًا في كل نواحي الحياة والحقوق الأصيلة للمواطنين، وأوقع إصدار الحكومة قرارات منع حبس المدنيين خسائر كبيرة في تحصيل حقوق المواطنين، وتساوت في نتائج كل هذه الإجراءات النساء والرجال على حد سواء لكون قانون الدفاع وما صدر بموجبه من قرارات لم تفرق بين النوع الاجتماعي. ولذلك نرى أن هذه الإجراءات

التي بقيت سارية حتى الربع الأول من عام 2023، أوقعت جدلاً وخلافاً في الأوساط المجتمعية وزادت من حدة المعاناة الاقتصادية وعجزت المحاكم والقضاة والمحامون عن القيام بالدور المنوط بهم.

أما بخصوص الإجراءات حيث تم فرض المزيد من القيود على حركة التنقل، وفرض الإغلاقات ومنع التجول، وفي أحيان عديدة كانت الحكومة تلجأ إلى الجيش والقوات الأمنية لفرض المزيد من الحصار على المناطق التي يثبت فيها انتشار الفيروس. وكل تلك الإجراءات قوبلت من المواطنين بإيجابية عالية وظاهرة، بينما ظلت الحكومة تمارس مركزيتها السلطوية بموجب قانون الدفاع وما صدر بموجبه من تعليمات وتبليغات لتثبيد الحركة على المواطنين أو للتخفيف منها فيما عرف بالتخفيفات الإجرائية المحدودة لمنح المواطنين فرصة محدودة للحركة وللتزود باحتياجاتهم، فقد كانت تسمح للمواطنين بمغادرة منازلهم للتسوق وشراء احتياجاتهم المعيشية لساعات محدودة، بينما كانت صفارات الإنذار تدوي في كل أنحاء المملكة في ساعة محددة للإعلان عن بدء سريان مفعول قرارات منع التجول الذي كان يطال كل مدن وقرى المملكة دون تمييز.

وفي هذا الجانب غابت الحوكمة وسيادة القانون بفعل قانون الطوارئ وتفاقت البطالة وسرح عدد كبير من العمال، وزادت حدة الفقر في ظل ضعف أنظمة الحماية المجتمعية، ولذلك تعززت مركزية الحكم وغابت المؤسسة التشريعية ذات الصلاحية في الرقابة والتشريع.

وقد أشارت حالة الأردن إلى مؤشر مدركات الفساد لسنة 2021، الصادر عن منظمة رشيد للنزاهة والشفافية وهي الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية، حيث إن الأردن تراجع على مؤشر سيادة القانون الصادر عن المشروع العالمي للعدالة بمقدار (-2) درجة، والذي يركز في مدى ممارسة السلطة من قبل الحكومة، غياب الفساد والقدرة على ترسيخ الأمن والأمان والحقوق الأساسية، بما في ذلك الصحة وغيرها وسهولة الوصول إلى الخدمة ونوعيتها والحكومة الشفافة وإنفاذ القانون وقدرة الأفراد على الوصول إلى العدالة. وهذا المؤشر يعكس وجهات نظر المواطنين والمواطنات والخبراء القانونيين المحليين، كما حافظ الأردن على درجة 49 من 100 على مؤشر مدركات الفساد لعام 2021<sup>14</sup>.

أثرت كذلك تداعيات كورونا في عملية إعداد وإقرار الموازنة العامة في الأردن، فقد كان لزيادة الضرائب أعباء أخرى على المواطن الذي تأثر بشكل كبير من أثر الجائحة في عمله وحياته المعيشية. ومن هنا كانت التوقعات بانكماش اقتصادي وتراجع في الإيرادات وارتفاع في الدين العام وقفزة كبيرة في نسب البطالة والفقر وهو ما جعل المشهد أكثر تعقيداً أمام الحكومة، ما حتم عليها أن تكون أكثر مرونة في إعداد الموازنة لمواجهة التغيرات المفاجئة واتباع نهج الشفافية والمصارحة فيما يتعلق

---

14 رشيد: الشفافية الدولية في الأردن، مؤشر مدركات الفساد لعام 2021، متوفر على رابط: <https://u.pw/xVizDO>

ويشير مؤشر مدركات الفساد لسنة 2022 إلى تراجع الأردن بمقدار درجتين على مؤشر مدركات الفساد لعام 2022 ليحصل على 47 درجة من 100، وتراجع 3 مراتب على الترتيب الدولي وأصبح في المرتبة 61 من 180 دولة ومنطقة.

بالإيرادات والإنفاق وعدم المبالغة في التقديرات كما يحصل كل عام، وتوقع الخبراء أن يزداد حجم العجز في موازنة العام الذي يليه وبالتالي اللجوء إلى مزيد من المديونية.

وبخصوص النساء كشفت دراسة أنجزها ملتقى سيدات الأعمال والمهن الأردني بالشراكة مع مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب) تحت عنوان: «تقييم الأثر الاقتصادي لكوفيد-19، على الشركات المملوكة للنساء في الأردن» أن 74٪ ممن سُرحوا من أعمالهم خلال الجائحة هنّ نساء، مشيرة إلى أن القرارات التي رافقت إجراءات مكافحة الجائحة، لم تلبّ الاحتياجات الخاصة بالمرأة العاملة أو التي تملك عملاً، ولم توفر بيئة مساندة لها للعمل. وبينت الدراسة أن 70٪ من هذه الشركات لجأت إلى القروض لتمكين من الاستمرار في دفع رواتب موظفيها. مشيرة إلى أن انخفاض الطلب ومحدودية ساعات العمل والأسواق، والإغلاق التي رافقت الجائحة، دفعت نحو 50٪ من الشركات التي تملكها نساء إلى تخفيض أسعار منتجاتها، حتى تتمكن من المنافسة، بينما اضطرت نحو 30٪ منها إلى تقليص عدد موظفيها.<sup>15</sup>

وبحسب دراسة صدرت عن مركز القدس للدراسات في شهر فبراير 2022 بعنوان: «نساء الأردن في ظلال الجائحة المركبة: كيف أثرت كورونا على عمل الأردنيات وسلامتهن؟»، فإن 5٪ من العاملات في

---

15- جريدة الدستور الأردنية، «دراسة: 74٪ ممن سُرحوا من أعمالهم خلال «كورونا» نساء»، 2021.

القطاع الخاص ممن استجبن لمسح أجرته الدراسة، لوظائفهن بسبب الجائحة، و 17٪ اضطرون لإغلاق أعمالهن الخاصة، في حين فقدت 5٪ منهن السكن واضطرون إلى الإقامة مع أحد أفراد الأسرة، و 7٪ اضطرون إلى الانتقال إلى سكن أرخص، وما يقارب الثلث صرفن مدخراتهن لتغطية إيجار السكن، كما أن 35٪ من العاملات في القطاع الخاص تعطلن عن العمل خلال الإغلاق، و 13.4٪ من العاملات لحسابهن أغلقن بشكل مؤقت، و 57.7٪ تراجع دخل أعمالهن وتراكت عليهن الديون.<sup>16</sup>

وأما في لبنان، فوفقاً لمؤشرات البنك الدولي للحكومة والإدارة الرشيدة لعام 2020، احتل لبنان المرتبة 185 عالمياً من 214 دولة في فاعلية الحكومة، متراجعاً عن عام 2019، كما احتل المركز 15 إقليمياً على مؤشر ضبط الفساد الذي يبيّن مستوى الفساد في بلد ما<sup>17</sup>. تضافرت كل تبعات ومظاهر الانهيار الاقتصادي والمؤسسي والوباء في وضع لبنان ضمن هذه المستويات. وليس من الممكن الادعاء أن الجائحة هي ما أثر سلباً في الحوكمة والشفافية في لبنان، ولكننا نستطيع القول إنها قامت بكشف الفجوات والخلل فيهما على نحو جديد وفجّ. وعلى الرغم من ذلك، فقد تم رصد العديد من التطورات المؤسسية والرسمية التنفيذية التي صبت في

---

16- مؤتمّر: نساء الأردن في ظلال «الجائحة المركبة» كيف أثرت كورونا على عمل الأردنيات وسلامتهن؟ مركز القدس للدراسات السياسية، 19 فبراير 2022،

<https://bit.ly48/t7iTy>

17- لبنان يحتل المرتبة 185 عالمياً في فاعلية الحكومة... وتصنيفه في مستوى الفساد لم يتغير. موقع جريدة النهار. متوافر عبر الرابط:

<https://bit.ly3/H2Kb6t>

صالح احتواء الوباء لا سيما في ناحية العمل الذي قامت به وزارة الصحة لاستحداث أقسام جديدة لكورونا في المستشفيات وافتتاح مزيد من المراكز لاستقبال أكبر عدد من المرضى، وكذلك بما يتعلق بعدد أسرة العناية الفائقة الذي ازداد في أقسام المستشفيات المخصصة لمرضى كورونا، إضافة إلى السعي المستمر لتأمين أجهزة أكسجين إضافية تحسباً للطوارئ<sup>18</sup>. من خلال مطالعتنا لحالة لبنان، يمكننا القول بأن الفساد وغياب الحكم الجيد ليس بفعل الجائحة، فهو متأصل في أجهزة الدولة بفعل الأزمة السياسية التي يشهدها لبنان وزادت مع غياب الاتفاق والتفاهات بين الطوائف والأحزاب التي غلبت الطائفة على مدنية الدولة.

وقد تم في لبنان تشكيل اللجنة الوطنية للقاح كورونا ورأسها عبد الرحمن البزري (طبيب ونائب يحوز على ثقة الكثيرين في القطاع العام وأوساط الناس). وفي خضمّ الحديث عن جزئية اللقاح وبالعودة إلى القانون الذي أقره البرلمان في بداية 2021، فقد شهد لبنان تعددية في اللقاحات وهذا ما سرّع عملية التلقيح، إضافة إلى «فايزر»، و«أسترازينيكا»، وصل لقاح «سبوتنيك» إلى القطاع الخاص في لبنان بإشراف وزارة الصحة كما أعطي الإذن للقاح «سينوفارم» الصيني بدخول لبنان. كما وضعت خطة لتقسيم أنواع اللقاحات بحسب الفئة العمرية بما يتناسب أيضاً مع أسلوب الحفاظ على وتبريد اللقاح وضمن آلية التسجيل على منصة وطنية في عملية تنظيم استجابة سريعة تحسباً للبنان. والجدير

---

18- موقع الشرق الأوسط (2020). لبنان يتحصّر لإعادة فتح القطاعات بعد زيادة أسرة «كورونا». الرابط،

بالذكر أن الجهات المسؤولة كانت قد وعدت منذ البداية بأن الجميع سيحصلون على اللقاح دون استثناء وأنه لن يستثنى أحد على الأراضي اللبنانية<sup>19</sup>. ولكن بالرغم من ذلك، أظهرت الجائحة أوجهًا جديدة من بعض أوجه الإصرار الرسمي على انعدام الشفافية وضرب حسن إدارة شؤون الناس، ولعل أبرز الأمثلة على ذلك كان في موضوع تلقي اللقاح وشفافية الحصول عليه. فقد قدم البنك الدولي قرضًا للبنان بقيمة 34 مليون دولار لشراء اللقاحات، بعد أن أبلغته الحكومة بعدم قدرتها على شرائه. وتم الاتفاق بين البنك الدولي والحكومة على إجراء عملية التلقيح حسب تراتبية معينة تأخذ بعين الاعتبار الفئات العمرية، تاريخ الأمراض للفرد، والحاجة الطبية وتم إنشاء منصة Impact من أجل التسجيل وتنسيق تراتبية أخذ اللقاح على الأسس المتفق عليها.

وفي خضم بدء إعطاء اللقاحات، غرد الصحافي تيمور الأزهري على تويتر مؤكدًا أن 11 نائبًا لبنانيًا ممن تزيد أعمارهم على 70 عامًا سيذهبون إلى اجتماع مجلس النواب لتلقي اللقاح في خرق واضح لبنود القرض ودون أية مراعاة للتراتبية التي تم الاتفاق عليها بين الحكومة والبنك الدولي، وتم بالفعل إعطاء اللقاحات للنواب. خرج رئيس اللجنة الوطنية للقاح كورونا في لبنان عبد الرحمن البزري ليقول: «ما حصل اليوم خرق لا نستطيع السكوت عليه، إنه محاولة لتمييز مجموعة من الأشخاص»، وهدد بالاستقالة من منصبه على وقع الانتهاك الذي حدث. اللافت أن

---

19- دريان، ميليسا (2021). «أسترازينيكا» يحطّ هذا الأسبوع في لبنان.. فهل نملك حرية الاختيار بين اللقاحات؟

<https://elsiyasa.com/article175698/>

بعض النواب ممن تلقوا اللقاح لم يكتفوا بعدم الاعتذار، بل خرجوا للرد على انتقادات البزري واتهامه بالشعبوية. كما قاموا بالهجوم الشخصي على ممثل البنك الدولي لمنطقة المشرق ساروج كومارجا بعد أن وصف ما حدث بأنه انتهاك للاتفاق واتهموه بالكذب والتلفيق واتهموا ممثلين من الصليب الأحمر الدولي بالتلقي المبكر للقاح معهم وأنهم لم يكونوا وحدهم. كان من الممكن أن يؤدي ما حصل إلى أزمة كبرى بين لبنان والبنك الدولي وإلى إيقاف عملية إعطاء اللقاحات للناس وتعليق القرض. تم تدارك الأمر، ولكن تبقى هذه الحادثة شاهداً على وجه من أوجه التعاطي مع أزمة الوباء.<sup>20</sup>

وفي مصر، اتسمت عملية صنع القرارات أثناء الوباء بكونها شديدة المركزية. مع اندلاع الجائحة، وإدخال التعديلات ذات الصلة على قانون الطوارئ، حيث فوض الرئيس المسؤوليات الأساسية لإدارة الوباء إلى رئيس الوزراء مصطفى مدبولي. أنشأ رئيس الوزراء بدوره لجنة عليا لإدارة الوباء، وقد أنشئت اللجنة في منتصف شهر آذار/ مارس 2020، وكانت اللجنة مكونة من تكنوقراط رفيعي المستوى من الوزارات ذات الصلة بما في ذلك -على سبيل المثال لا الحصر- الوزراء. أشرفت هذه اللجنة على كل من التخطيط والإدارة لوباء كوفيد-19.<sup>21</sup>

---

20- غضب في لبنان بعد تلقي أعضاء برلمان لقاح كورونا دون انتظار دورهم، بي بي سي العربية، 24 فبراير 2021،

[https://www.bbc.com/arabic/trending56184608-](https://www.bbc.com/arabic/trending56184608)

21- تعرّف على الإجراءات الاحترازية للحكومة لمواجهة فيروس كورونا، 24 آذار/ مارس 2020، اليوم السابع،

<https://bit.ly/34kz1Ge>

وعلى الرغم من تبني الحكومة المصرية سلسلة من إجراءات الطوارئ لتخفيف تأثيرات الوباء الاقتصادية والاجتماعية، ورغم أن هذه الإجراءات كانت موجهة نحو تحسين الأوضاع العامة، فإن تنفيذها أدى إلى توسع ملحوظ في سلطات الدولة. تم تحقيق هذا التوسع بالتنسيق مع السلطة التشريعية، حيث قامت بالموافقة على تعديلات قانونية متعددة، تهدف إلى تعزيز سلطات السلطة التنفيذية. وقد تطورت هذه التعديلات القانونية لتمنح الحكومة سلطات إضافية، وزيادة في القدرة على اتخاذ قرارات سريعة وفعّالة. وفي هذا السياق، تم تعزيز مركزية الدولة على حساب التوازن بين السلطات المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، أسهمت هذه التعديلات في تحسين آليات التنسيق بين السلطات المختلفة، ولكن في الوقت نفسه أثارت مخاوف بشأن استمرارية مفهوم فصل السلطات. وقد صنّفت منظمة الشفافية الدولية مصر ضمن الدول التي تتسم بافتقارها إلى الشفافية وانتشار الفساد على جميع المستويات حيث تحتل المرتبة 130 من أصل 180 دولة من حيث الفساد الملموس وذلك وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام 2022، على الرغم من أن الدستور المصري لعام 2014 نص في المادة 68 على أن مصر في حاجة إلى اعتماد قانون بشأن الحق في الحصول على المعلومات، إلا أنه لم يتم سن أي قانون حتى الآن.<sup>22</sup> على الرغم من أن منظمات المجتمع المدني ووزارة العدل قدما مشاريع قوانين حول هذا الموضوع إلى البرلمان في 2012 و 2013 على

---

22- الدستور المصري لعام 2014، والمعدل لعام 2019،

التوالي. إلا أن الأطر القانونية المصرية كقوانين الطوارئ والإرهاب تجعل من الوصول إلى المعلومات محدودًا بعض الشيء، وهو ما يصعب من عملية محاسبة المواطنين للحكومة ويؤثر سلبًا في العملية الديمقراطية.

الأمر الأكثر إثارة للقلق هو الأداء الضعيف لمصر عندما يتعلق الأمر بالحفاظ على سيادة القانون. فوفقًا لمؤشر سيادة القانون التابع لمؤسسة مشروع العدالة العالمية، جاءت مصر في المرتبة 135 من 140 في سيادة القانون عام 2022 مقارنة بالمرتبة 125 عام 2020. يرجع هذا الترتيب بشكل أساسي إلى عدة أسباب، منها: غياب القيود على سلطات الدولة وعدم التزام الحكومة بمبادئ الشفافية وعدم حماية الحقوق الأساسية وغيرها<sup>23</sup>.

وفيما يخص النساء، بذلت الدولة جهدًا لمعالجة الطرق المختلفة التي يؤثر بها الوباء في النساء، فقد ركزت الدولة بشكل خاص في تأثير الوباء في المرأة. وكانت النساء في مقدمة المتعاملين مع تبعات الوباء كما شكلن النسبة الأكبر من مقدمي الرعاية<sup>24</sup>. وفقًا لأحد الاستطلاعات، زادت الأعباء المنزلية بنسبة 51٪ وزاد الوقت الذي تستغرقه رعاية الأطفال بنسبة 61٪ أثناء الوباء<sup>25</sup>. وخلال الجائحة، ركزت المبادرات الحكومية

23- Rule of Law Index, "WJP Rule of Law Index - The Arab Republic of Egypt," World Justice Project, 2022, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

24- OHCHR, "Responding to the Needs of Women, 'First Responders' to Egypt's COVID-19 Crisis," UN Office of the High Commissioner for Human Rights, February 25, 2021, <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/02/responding-needs-women-first-responders-egypts-covid-19-crisis>.

25- National Council for Women, Baseera the Egyptian Center for Public Opinion Research, and UN Women, "Women and the Covid 19 Pandemic," April 14, 2022, <https://arabstates.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Arab%20>

المقدمة في معالجة الأعباء الاقتصادية والاجتماعية للمرأة، تماشياً مع السياسة السابقة. وقدموا منحة لدعم التوظيف غير النظامي، وكان 47٪ من المستفيدين منها من النساء. منحت الحكومة إجازات مدفوعة الأجر للنساء الحوامل أو اللاتي يعتنين بأطفال دون سن الثانية عشرة. كما واصلت البرامج لزيادة خيارات رعاية الأطفال في المناطق الريفية (في إطار مبادرة حياة كريمة) ومشاريع التمكين الاقتصادي وتحسين معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة.

تبرز الحالة التونسية فيما يتعلق بالحكم الرشيد خلال فترة الوباء، فقد عمل الخطاب الحكومي على ترتيب نوع من العلاقة الأبوية مع المجتمع خلال فترة الحجر تقوم على ثنائية النصح والتوعية عبر الخبراء والأطباء، ولكنها للأسف كذلك عادت إلى السياسات القمعية المتذرعة بالوباء وضرورة مكافحته وذلك بالاستناد إلى قانون الطوارئ كمرجعية قانونية<sup>26</sup>.

يمكننا القول إن الغاية من تفعيل «العلاقة الأبوية» في سياق ديمقراطي متعثر هو تقديم مبررات تساعد الحكومة على التنصل من بعض النتائج الوخيمة للحجر الصحي، خاصة تلك المتعلقة بالضمانات الاجتماعية، والصحية التي تمكن الفئات الهشة من الوصول إلى العلاج المجاني<sup>27</sup>. في

---

States/Attachments/Publications/2020/05/Egypt%20COVID-19%20Brief/women%20%20covid19%20en.pdf.

26- القانون المنظم لحالة الطوارئ في تونس

<https://legislation-securite.tn/ar/law/41237>

27- تفاصيل صرف المنح لفائدة المتضررين من تداعيات إجراءات الحجر الصحي، جريدة الشروق التونسية 11 يونيو 2021.

هذا الصدد اعتمدت الحكومة سياسة إسكات الأصوات الناقدة لطرق استجابة الحكومة للجائحة حيث تم اعتقال وإيقاف مدونين وصحفيين خلال شهر مارس 2022<sup>28</sup> حيث قاموا باتهام السلطة بممارسة الفساد وذلك استناداً إلى الفصل 86 من مجلة الاتصالات<sup>29</sup> وقد استغل هشام المشيشي، مثلما يشير موقع نواة،<sup>30</sup> منذ أكتوبر 2021، أي بعد شهر من تنصيبه رئيساً للحكومة «حربه» على الحركات الاحتجاجية «مستغلاً تدابير مواجهة فيروس كورونا، مثل إقرار الحجر الصحي الشامل مدة أيام قليلة وحظر التجول ليلاً الذي بقي إجراءً مسلطاً على التونسيين لقراءة العشرة أشهر»<sup>31</sup> قبل ذلك، أقرت حكومة هشام المشيشي حجراً صحياً لمدة أربعة أيام وهو قرار اتخذ حينها بالتزامن مع دعوة ناشطين للخروج للتظاهر، بمناسبة ذكرى الثورة التونسية، من أجل التنديد بالسياسات الاجتماعية المتبعة من قبل الحكومة فيما يتعلق بإدارة أزمة الجائحة التي أخذت منحرفاً آخر من خلال ارتفاع نسق الاحتجاجات التي عرفت نسقاً تصاعدياً خلال الثلاثي الأول من سنة 2021 بمعدل 6000 إصابة يومياً.

---

<https://bit.ly44/Enoaz>

28- حرية الصحافة.. مكسب أساسي للثورة التونسية في خطر، دويتش فيله العربي، 3 مايو 2022،

<https://bit.ly3/vsOs0u>

29- يشير هذا الفصل إلى أنه يمكن أن يعاقب بالسجن لمدة قد تصل إلى سنتين كل من يتعمد الإساءة إلى الغير أو إزعاج راحتهم عبر الشبكات العمومية للاتصالات.

30- مكافحة كوفيد-19 في تونس: حكومة المشيشي، متراك البوليس عوض التلقيح، موقع نواة، 7 يوليو 2021،

<https://bit.ly3/ZbAuLp>

31- نفس المرجع.

كشفت عن هشاشة الممارسات الديمقراطية وعدم تجذرها المؤسساتي والقانوني والثقافي، حيث لم تعزز أزمة الجائحة المشاركة السياسية بقدر ما كانت دافعاً لدى الفاعلين الحكوميين لمركزة السلطة واستعادة الممارسات الاستبدادية والتسلطية<sup>32</sup> عبر أجهزة الضبط الرسمية للدولة. فعلى المستوى المؤسساتي سعت السلطات المركزية إلى تهميش دور السلطات المحلية في إدارة الأزمة الصحية وكذلك محاصرة الحركات الاجتماعية وقمعها بحجة الحجر الصحي، ولكن تعامل الفاعلين الحكوميين لم ينحصر فقط في آليات التحكم السلطوي بل عملت الحكومة على تطوير برنامج الاستجابة من أجل تسريع وتيرة التقدم نحو التغطية الصحية، من خلال زيادة معدلات التمويل العمومي على الخدمات الراحية الصحية وبناء لقدرات العاملين في الصحة العامة المحلية وتعزيزهم والعمل على رقمنة إيصال خدمات الرعاية الصحية من أجل جعلها أكثر كفاءة، كما كان هنالك سعي حثيث لتوفير اللقاحات والأدوية واحتياجات الرعاية الصحية الأخرى بغض النظر عن الحالة الاجتماعية والاقتصادية للمريض.

في مستوى الحريات، فقد أبانت أزمة الجائحة عن أن الإجراءات المتخذة للوقاية من المخاطر الصحية للفيروس قد عرفت انحيازات لانتهاك حقوق الإنسان المتعلقة بالتنقل والتعبير والاحتجاج، وذلك تحت يافطة قانون الطوارئ. كما كشفت الجائحة أن الفاعلين السياسيين المرتبطين بمسار الانتقال الديمقراطي كانت تعتريمهم رغبة الاستفادة من أزمة

---

32- انظر دراسة الحالة التونسية، فؤاد غربالي، تحت النشر، ضمن هذا المشروع.

الجائحة، من أجل تعزيز مواقعهم في السلطة بدلاً من ترسيخ الممارسات الديمقراطية والتشاركية، وهو ما تجسد بشكل واضح صريح في مركزة السلطة في يد رئيس الجمهورية وتراجع كل المؤسسات الوسيطة..

رابعاً: الحوكمة في منطقتنا: مقارنات ومقاربات:

بعد استعراض واقع الحوكمة في الدول الأربع، يمكننا الوقوف على بعض الاستنتاجات:

- جاءت حالات الدول الأربع لتسجل استبعاداً للمؤسسات المجتمع المدني بشكل متفاوت من المشاركة في اتخاذ القرارات أو أداء دورها الاجتماعي للمساعدة في مواجهة الوباء. لم تمارس هذه المؤسسات دورها المعتاد رغم وجود قواعدها الواسعة.

- كذلك، فرضت حالة الطوارئ تأثيراً واضحاً في تقييد الحريات العامة وتجاوز حكم القانون في الأربع دول، حيث أصبح قانون الدفاع وسيلة لانتهاك حقوق الأفراد والحريات. تأثير ذلك كان واضحاً بشكل خاص بعد صدور أوامر الدفاع التي أثرت في الرواتب وزادت من عدد «معتقلي الرأي». يعتبر الحفاظ على الحريات من الحقوق الأساسية التي تشكل أساس الدولة الحديثة.

- على الرغم من مصادقة الدول على التشريعات والأنظمة الدولية ذات الصلة بالحوكمة والشفافية، فإن الأغلبية من حالات البحث (تونس، مصر، لبنان، الأردن) قد فرضت قيوداً على إعطاء

المعلومات، سواء كانت مصنفة أو غير مصنفة، مع تحديد استثناءات واسعة. كما تم ملاحظة ضعف في إجراءات الحصول على المعلومات وتقييم فعالية القوانين.

- ظهرت العديد من العوامل التي ساهمت في انتشار ظاهرة الفساد، مثل العوامل السياسية، والاقتصادية، والتشريعية، والاجتماعية. يشمل ذلك غياب الشفافية، وقلة الحريات العامة، ونقص التشريعات الملائمة، والتضييق على حرية التعبير، والثقافة القانونية الضعيفة.

- لم تتمكن كافة المجالس المحلية واللامركزية من أداء دورها الكامل في مواجهة الجائحة، وظهر كذلك في حالي مصر والأردن غياب لدور البلديات/ المجالس المحلية في ظل النظم المركزية. كذلك تأثر أداء المؤسسات التشريعية من حيث أداء دورها في الرقابة والتشريع.

- تفاقمت معاناة ناشطي حقوق الإنسان في ظل الجائحة، مع اتساع التضييق على حقوق الحريات العامة، وخاصة في ظل قانون الدفاع وتعديلات في بعض الأنظمة القضائية.

- لم تقم الأحزاب بدور فعال في مواجهة الجائحة، ولم تشارك بفعالية في الانتخابات في بعض الدول، في حين تم تسييس الجائحة في صنع القرارات.

- لاحظنا أيضًا ظهور فئة استفادت من الأزمة، وهي مجموعات من مزودي الخدمات الصحية التي استفادت من معاناة السكان، خاصة في إطار الشراء العمومي للمعدات الوقائية.

- استغلت الحكومات الجائحة لتعزيز هيبة الدولة ومررت بعض القوانين والتشريعات بشكل يقيس فعالية الحكومة في مواجهة التحديات الصحية.

#### خاتمة:

من خلال هذه الورقة التحليلية التي استعرضت بها مفهوم الحوكمة والذي وإن تعددت التسميات له فإنه يُجمع على معايير محددة على نحو حقوق الإنسان والمساءلة والمحاسبة، والشراكة بين الحكومات والمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، وحقوق المرأة واحترام وسيادة القانون، والمساواة، وعدم التمييز، وغيرها. كما تم استعراض تطور المفهوم، إضافة الى إلقاء الضوء على محور الحوكمة في الدول المختارة وتحليلها وتقديم مقاربات ومقارنات بينها، الى جانب توصيات متخصصة.

ونلاحظ أن الحوكمة تخضع لأهواء السلطات ولا مكان لها في الأزمات، بل وتزيد من الفجوة بين الطبقات وتكشف ضعف أنظمة الحماية المجتمعية، وفي هذا المجال نبرز شهادة معهد بروكينجز في الدوحة والذي يقول: إن «بعض الأدلة تشير إلى أن حكومات عربية تستغل الجائحة لترسيخ الحكم السلطوي، وتبرز بعض الإشارات إلى أن الإدارة العامة في تلك الدول لم تعد قادرة على اتباع قواعد الحوكمة الرشيدة، وقد فتح غياب الإشراف هذا خلال الجائحة المجال للفساد والمحسوبية في مجالات، مثل المشتريات العامة وتنفيذ إجراءات الصحة العامة، فضلاً عن مواجهة الحكومات لتحدي المحافظة على ثقة الشعب بالإدارة العامة

والحكومة أو (إعادة) بنائها، وبينما ترتبط مستويات الثقة العالية بشكل أكبر بالصراحة والشفافية في صناعة القرارات ومع مستويات منخفضة من التكتّم الإداري، من شأن إتاحة معلومات أكثر تفصيلاً عن الخطوات العامة المتخذة خلال الجائحة أن تشكّل خطوة أولى نحو إعادة بناء ثقة الشعب والحدّ من الفساد»<sup>33</sup>

وفي موضوع النساء والتي تعتبر الأكثر تضرراً بالأزمات حيث الأعباء عليها، حصلت النساء على بعض الحقوق بشكل متفاوت بين الدول مما يستدعي تعزيز القوانين والتشريعات ذات الصلة بهذا القطاع، فهذا القطاع يرتبط بالطفل والأسرة.

كما أن هذه الدراسة كشفت عن الفساد وغياب الحكم الجيد على أنه ليس بفعل الجائحة، فهو متأصل في أجهزة الدول.

وتبين أن هشاشة الممارسات الديمقراطية وعدم تجذرها المؤسساتي والقانوني والثقافي، حيث لم تعزز أزمة الجائحة المشاركة السياسية بقدر ما كانت دافعاً لدى الفاعلين الحكوميين لمركزة السلطة واستعادة الممارسات الاستبدادية والتسلطية<sup>34</sup> عبر أجهزة الضبط الرسمية للدولة. فعلى المستوى المؤسساتي سعت السلطات إلى تهميش دور السلطات المحلية في إدارة الأزمة الصحية وكذلك محاصرة الحركات الاجتماعية. وبما

---

33- راحيل شومايكر، الحوكمة في المنطقة العربية: الاستجابات العامة لفيروس كورونا جريدة الغد الأردنية، متوفر على رابط:

<https://bit.ly/3/GTYpH5>

34- فؤاد غربالي، مرجع سبق ذكره.

يتعلق بالحريات فقد بينت أزمة الجائحة أن الإجراءات الوقائية المتخذة كانت ذريعة لانتهاك حقوق الإنسان المتعلقة بالتنقل والتعبير والاحتجاز وذلك تحت يافطة قانون الطوارئ.

يمكننا كذلك الختام ببعض التوصيات العامة:

أولاً: توصيات ذات صلة بالاطار القانوني

- أهمية وجود نصوص واضحة عن العقوبات بالقانون توقع بحق المسؤولين الذين لا تستجيب مؤسساتهم لطلب المساءلة والحوكمة ممن استغلوا الجائحة لمنافع شخصية على حساب المواطن خارج سيادة القانون.

- أهمية التحديد الواضح لمفهوم الحوكمة في القوانين والتعليمات الناظمة لعملها، ربما يعزز الشفافية والنزاهة.

- تنظيم ورش عمل وفعاليات لرفع مستوى الوعي القانوني بما يخص الحوكمة للناشطين والمنظمات، وما يتلاءم مع التشريعات والاتفاقيات الدولية التي نصت عليها الشريعة الدولية.

ثانياً: توصيات ذات صلة بالجانب الإجرائي

- ضرورة وجود دراسات تشاركية حول الحوكمة مع المجتمع المدني لقياس مدى الأثر التشريعي للقوانين وسيادة القانون وحول مدى مساهمها بتلبية الحقوق الأخرى للمواطن.

- تبني إجراءات سهلة وواضحة للحصول على المعلومات وحق الحصول عليها.

- أهمية الدعم الحكومي لمنظمات المجتمع المدني، في بناء الشراكات والتحالفات ومنحها دورًا في الأزمات باعتبارها شريكًا، وأن عملها ذو طابع تطوعي وينضوي في إطارها ملايين الأعضاء، وبالتالي فهي تشغل العديد من المواطنين وتساهم في الحد من البطالة.

- اعتماد تشريعات تخص المجتمع المدني بعدم تقييد عملها يستند إلى الحكم الجيد، وتتلاءم مع التشريعات الدولية ذات الصلة، وتراجع الحكومات عن تفريخ NGOs الحكومي لامتناس رأس المال الهيكلي وإضعاف منظمات المجتمع المدني الأهلية، والاستحواد على المنح الدولية التي تنفق وفق أسس لا تبني مجتمعًا أهليًا ودولة مدنية، في وقت تسييس فيه بعض المنظمات المانحة العطاءات وفق سياساتها وأجنداتها.

### ثالثا: توصيات ذات صلة بالمنظمات الأهلية

- أهمية التعاون والتشاركية بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وتفعيل القوانين ذات الصلة بتوفير المعلومة بعيدًا عن الحديث عن سرية المعلومات وعدم الشفافية، وتعزيز دور الشبكات والتركيز في الحكم الجيد والشفافية والمساءلة الاجتماعية.

- اعتماد تقييم سنوي لإعمال الحكومة والمساءلة يحدد ترتيب مستوى الدول العربية ومدى استجابتها لحق المساءلة الاجتماعية من قبل المؤسسات الأهلية العربية، واعتماد صيغ من العمل لذلك. ووضع دليل واضح للمساءلة الاجتماعية وللحكومة يميزها عن بقية الأنشطة

التي تنفذها منظمات المجتمع المدني ويكون بمثابة دليل عمل .

- أن تنتزع مؤسسات المجتمع المدني دورها الطبيعي من خلال اتفاقيات وتفاهات مع الحكومات من خلال اعتماد تشريعات ذات صلة. وضرورة القيام بدورها الطبيعي في الجوائح والأزمات .

#### رابعاً: توصيات ذات صلة بالمواطن

- أهمية الحوكمة من خلال وجود بيئة تشريعية تساهم في تعزيز دور المواطن في العملية الديمقراطية والمشاركة السياسية وحرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والتعددية الحزبية.

- الدفع نحو تفعيل مشاركة المواطن في العمل العام واعتماد ثقافة العمل التطوعي والمشاركة من ضرورات المواطنة لكي يكون عنصراً فاعلاً في موطنه.

#### خامساً: توصيات ذات صلة بالحوكمة في ظل كورونا

- عدم تعطيل القوانين المدنية خاصة القضائية في ظل قانون الدفاع.

- اعتماد معايير الشفافية عند منح المساعدات للقطاعات والأشخاص المتضررين من الجائحة.

- عدم تفرد الحكومة بالقرارات الوقائية وإشراك القطاعات المتضررة في اتخاذ التدابير الوقائية.

- عدم تسييس الجائحة واعتماد الحوكمة وتفعيل القوانين.

# المشاركة السياسية أثناء الجائحة

زياد عبد الصمد

## مقدمة

لا يقتصر مفهوم المشاركة السياسية على التأثير في عمل ودور الحكومات، أو بعض قاداتها، لكنها تشمل كذلك الجهود التي تقوم بها بعض الجماعات من أجل تغيير السياسات أو البرامج أو القيادات. المشاركة السياسية هي محصلة عوامل عديدة مترابطة فيما بينها، اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية ومعرفية، كل هذه العوامل مجتمعة تحدّد وظيفة النظام السياسي وأدواته وآليات عمله. إن المشاركة السياسية هي مبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية، لا بل هي من أهم مبادئ النظام السياسي الديمقراطي. كما أنها معيار أساسي من معايير المواطنة والمساواة، وبفضلها يمكن التمييز بين النظام الشمولي والمتسلط والمستبد وبين النظام الديمقراطي حيث تحترم الحريات<sup>1</sup>.

---

1- باسل أحمد ذياب عامر، أزمة المشاركة السياسية وتأثيرها على عملية التحول الديمقراطي في

غالبًا ما ترتبط المشاركة السياسية بالانتخابات، ولكنها لا تقتصر عليها. ويحدد النظام الانتخابي نوعية وفعالية المشاركة وهو الذي، في المحصلة العامة، يضيف على المؤسسات الشرعية الشعبية، وبذلك يساهم في تعزيز الثقة بين الناس وبين هذه المؤسسات. ولكي تكون الانتخابات ديمقراطية يجب أن تكون عادلة وحرّة ونزيهة بما يضمن حرية التعبير والاختيار وحرية التجمع السلمي والحق في تشكيل الأحزاب والنقابات والجمعيات والانتماء إليها وحقها في أن تعمل بحرية، والحق في الوصول إلى المعلومات والموارد.

بديهي أن تتأثر المشاركة السياسية بعوامل كثيرة، على رأسها طبيعة النظام السياسي التي يحددها العقد الاجتماعي، والذي يحدد بدوره علاقة المواطنين بدولتهم. فإما أن تتوفر البيئة والشروط المناسبة للمشاركة السياسية أو على عكس ذلك، يتم التضيق على الحريات العامة لتنعدم الثقة بين المواطن ودولته ويعم التوتر والاضطراب وتتحوّل علاقة الدولة بمواطنيها من دولة الرعاية إلى دولة الرعايا.

أما السؤال الأساسي لهذه الورقة فيتعلّق بعلاقة المشاركة السياسية بالأزمات، يعتقد البعض أن غياب المشاركة السياسية الفعلية هو وراء توليد الأزمات وتفاقمها. فمساءلة السلطة السياسية ومشاركة الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة في رسم الخطط والبرامج وتنفيذها يؤدي إلى تلافي الأخطاء أو يخفف منها ويعزز القدرة على مواجهة التحديات

---

فلسطين (1993-2013)، جامعة النجاح الوطنية، رسالة ماجستير، 2014،  
<https://bit.ly/3/NREZ8x>

والأزمات، ذلك يزيد من مناعة المجتمعات والدول ويحد من المخاطر. وفي المقابل، فإن تفاقم الأزمات يعيق المشاركة السياسية لأسباب عديدة، منها: التقنية، وغالبًا ما تكون سياسية. إذ يخشى الناقدون في السلطة من القوى الاجتماعية النشيطة والحركات الحقوقية ومجموعات الضغط، خوفًا على مكتسباتهم الشخصية وعلى نفوذهم، فيتشددون للحؤول دون وصول «القوى المعارضة» إلى مواقع في السلطة، وغالبًا ما يكون ذلك من خلال استخدام أدوات غير مشروعة في ظل غياب الديمقراطية وآليات المساءلة والمحاسبة.

معظم الدول العربية، ومن بينها تلك التي تتناولها الدراسة لا تلتزم بحقوق الإنسان وتضع قيودًا على المشاركة السياسية للحد من قدرة المواطنين على المساءلة والمحاسبة. وتبين في زمن الجائحة مدى ترهل الأنظمة الصحية غير القادرة على الإحاطة بالتحديات التي تأتت عنها فتضاعف تأثيرها السلبي في ظل بُنى تحتية متهاككة ومؤسسات حكومية عاجزة عن معالجة تداعياتها الاجتماعية والاقتصادية.

#### أولاً: العوامل التي تؤثر في المشاركة السياسية:

تعيش المنطقة العربية ظروفًا استثنائية تواجه خلالها تحديات كثيرة، لها انعكاسات على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، ولكن أسبابها سياسية. إن هذه التحديات، الناتجة من غياب المساءلة والمحاسبة، تحد من قدرة المجتمع المدني على المشاركة السياسية. ما هي هذه التحديات:

أولاً: التحولات الجيوسياسية وانعكاساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لا سيما في ظل الصراع الدولي على تقاسم النفوذ وما لذلك من امتدادات على المستوى الإقليمي والوطني، وكذلك الصراع بين دول المنطقة والذي يتميز بالتدخل في الشؤون الداخلية والتأثير في المسارات السياسية والاقتصادية والثقافية في بعض الأحيان.

أما التدخل في الشؤون الداخلية فقد يكون بشكل مباشر من خلال التواجد السياسي، أو العسكري، أو الأمني المباشر، أو الاقتصادي أو من خلال القوى الحليفة المحلية. أما التدخل غير المباشر فيكون عبر تمويل جماعات أو حكومات أو أطراف محددة مؤثرة في المسارات السياسية والاقتصادية والثقافية. والأمثلة على ذلك كثيرة وقد برزت بشكل واضح خلال المراحل الانتقالية التي تلت الربيع العربي وفي أكثر من دولة عربية، من بينها الدول الأربع المشمولة في هذه الدراسة.

كما أن التحولات الجيوسياسية تسببت في تأجيج النزاعات المسلحة والعنف المعنوي أو المادي. إن النزاعات المسلحة والعنف يؤديان إلى حركات سكانية كبيرة بين نزوح ولجوء وهجرة، ولذلك تعتبر المنطقة العربية من أكثر المناطق في العالم التي تحتوى على نازحين ولاجئين، ليتجاوز عددهم ثلث عدد النازحين واللاجئين في العالم بحسب معطيات المفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة في تقريرها الصادر عام 2023<sup>2</sup>.

---

2- Global Trends, Forced Displacement in 2022, UNHCR, <https://bit.ly/44JVkD6>

كما أن النزاعات المسلحة وظاهرة العنف يتسببان في الانتقال إلى ما يعرف «بأقتصاد الحرب» فيمتد نفوذ القوى غير النظامية وتتحول إلى قوى أمر واقع ونافذة، ويصبح لهم التأثير الكبير في تحديد السياسات العامة والخيارات الاقتصادية، ليس فقط في دولهم، ولكن أيضًا في دول الجوار. إن ما سبق لا يقلل من أهمية الأسباب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للهجرة وانتقال السكان داخل نطاق الدولة أو خارجها، فتفشي البطالة وتنامي معدلات الفقر والتهميش وتفاقم اللامساواة والظلم والإقصاء السياسي والتمييز الاجتماعي، كلها عوامل طاردة تدفع المواطنين إلى الهجرة بحثًا عن فرص عمل أو ظروف معيشية أفضل، وتتفاقم هذه الحالة في ظل الأزمات.

ثانيًا: «طبيعة الدولة» تحدد آليات صنع القرار. ففي ظل الدولة الاستبدادية تشتد قبضة الدولة العميقة فتُهْمَسُّ السلطات الدستورية والمؤسسات العامة، ويتمُّ تجاهل القوانين والدساتير. وفي كثير من الأحيان تنص الدساتير على مواد لا يجري احترامها من قبل السلطات النافذة. ففي الحالة المصرية مثلًا أشارت الباحثة سلمى خليل إلى أن الدستور ينص على اعتماد النظام اللامركزي في حين أن الواقع يؤشر إلى شدة المركزية في مصر<sup>3</sup>. كما أن معظم الدساتير في الدول العربية تنص على وجوب احترام الحقوق السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وقد انضمت إلى

---

3- سلمى خليل 2023، ورقة تحت النشر، مصر وجائحة كوفيد-19، دروس من الجائحة من أجل ممارسات ديمقراطية جيدة في الأزمات، بالتعاون مع منتدى البدائل العربي وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي.

الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بدون تحفظات، بينما يبين الواقع أنه يتم تجاهلها من قبل الجهات النافذة وصانعي القرار والسياسات العامة. ماذا يعني أن يقوم رئيس دولة منتخب بتعليق الدستور، كما جرى في تونس مع الرئيس قيس السعيد؟ وكيف يمكن لسلطة منتخبة مثل البرلمان، أن تمنح صلاحياتها للسلطة التنفيذية متخلياً عن دورها، كما بينت دراسات الحالة في الدول الأربع مجال الدراسة؟

أغلب دول المنطقة ليست «دولة القانون» في الممارسة، حيث لا تحترم الدساتير والقوانين ولا تقوم المؤسسات الدستورية والعامة بأدوارها الطبيعية كما في الأنظمة الديمقراطية. لا بل غالباً ما تتحكم في زمام السلطة وتمسك بها مجموعة من التنفيذيين. وهذا انعكس على علاقة السلطة بالمجتمع المدني. فقد تم إقصاؤه بالكامل عن السياسة. وعندما أصابت الجائحة المجتمعات كانت القوى المدنية في حالة من الصراع مع السلطة السياسية، التي استغلت الظرف لتمعن في القمع وتزيد من التدابير الإقصائية بذريعة تطبيق الحجر الصحي ومنع التجمعات لأسباب صحية.

ثالثاً: القدرات الذاتية، يعاني المجتمع المدني من اختلالات بنيوية وغالباً ما يعاني من قلة الموارد وضعف التجربة. فعملية الانتقال بالدور من العمل السري في ظل الأنظمة الاستبدادية التي سادت منذ الاستقلال أو العمل من خارج البلاد بسبب الهجرة القسرية لعدد كبير من الناشطين المدنيين والحقوقيين، إلى المناصرة والمدافعة ومنها إلى المشاركة

السياسية هي عملية معقدة تتطلب وقتاً وجهداً لتطوير المهارات الفردية والمؤسسية، والأدوات، وتراكم المعرفة والخبرة. فمعظم الدول العربية التي عانت من الاستبداد بعد الاستقلال حتى اندلاع الربيع العربي كانت تضيّق الفضاء المدني وتحّد من المساحة المتاحة للفاعلين السياسيين والمدافعين عن حقوق الانسان. إن الفترة التي تلت الربيع العربي والتي شهدت تطوراً نسبياً في دور المجتمع المدني وتوسعة المجال المتاح لعمله، لم تكن كافية لمراكمة الخبرة والقدرات للتأثير في السياسات العامة، ليلعب دوراً في تصويبها أو تغييرها. لا بل، على عكس ذلك، شهدت دول الربيع العربي انقلاباً على الإنجازات القليلة التي تحققت، بحيث تراجعت الممارسات الديمقراطية، ما أضعف من قدرات المجتمع المدني على المشاركة السياسية الفعالة والتأثير في السياسات العامة<sup>4</sup>.

رابعاً: الجهات المانحة، لا سيما المؤسسات المالية الدولية أو الحكومات التي غالباً ما تفرض على الحكومات المحلية توصيات وتلزمها بتنفيذها كشرط لتلقي المساعدات أو القروض. إن معظم هذه الخيارات مرتبطة الاضطرابات الدولية في إطار الصراع العالمي على النفوذ أو بتطبيق برامج الإصلاح الهيكلية الآيلة إلى التقشف وخفض الإنفاق الاجتماعي والدعم. إن هذا الأمر يضيّق الفسحة المتاحة لصنع وإقرار السياسات العامة ويحدّ من قدرة الحكومات المحلية على تحديد خياراتها، ما يضعها في مواجهة مباشرة مع المجتمع الذي يعاني أصلاً من الآثار الجانبية لهذه السياسات.

---

4- أديب نعمة، تقرير تحت النشر، الفضاء المدني في البلدان العربية 2023: التقرير الإقليمي، ص 21، بالتعاون مع مرصد المجتمع المدني وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية  
<https://civicspace.annd.org/ar>

كما وإن الجهات المانحة غالباً ما تتواطأ مع النافذين في الدول العربية لحماية مصالحها بغض النظر عن الأداء السياسي والديمقراطي السيئ وغياب النزاهة والشفافية في ممارسة السلطة.

### ثانياً: ماذا جرى خلال الجائحة

بالاستناد إلى دراسات الحالة التي أعدها خبراء من الدول موضوع الدراسة<sup>5</sup>، فهناك كثير من أوجه شبه في تصرفات الحكومات أثناء الجائحة. لقد جرى توظيف الوباء واستخدامه سياسياً على حساب الحياة العامة، لا سيما في قمع المجتمع المدني وتقييد الحريات، منها مثلاً: شل العمل البرلماني وتفويض البرلمان صلاحياته للحكومة، إقرار قانون الطوارئ وتعديل بعض التشريعات للتضييق على الحريات العامة والفضاء المدني، قمع الحريات وتوقيف الصحفيين وفقدان ثقة المواطنين بالسلطة السياسية وبالبرلمان بشكل أساسي.

والملاحظات العامة التي يمكن استخلاصها من تجربة الجائحة هي التالية:

أولاً: التحول في دور المجتمع المدني، فالنشاطات التي غلبت على عمل المنظمات المدنية بما فيها بعض الأحزاب السياسية أثناء الجائحة هي التدخلات الإنسانية التي اقتصررت على تقديم المساعدات الاجتماعية

---

5- ورقة خلفية، دروس من الجائحة من أجل ممارسات ديمقراطية جيدة في الأزمات، تموز 2023، بالتعاون مع منتدى البدائل العربي وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي (تحت النشر).

والاقتصادية والصحية، للتخفيف من آثار الأزمة. وفي كثير من الحالات جرى ذلك بالتعاون مع الدولة وأجهزتها.

إن هذا الواقع أشاح النظر عن الدور السياسي، لا سيما المدافعة والمناصرة ولو بشكل مؤقت وكأن القائمين على هذه المؤسسات آثروا تقديم الحق في الصحة والحياة كأولوية على سائر الحقوق السياسية والاقتصادية.

ثانيًا: تفاوتت ممارسات السلطة بين الدول:

فمن جهة قامت السلطات بتعديل التشريعات وإصدار المراسيم، بما فيها قانون الطوارئ وقانون الجمعيات والتدابير للتضييق على الحريات العامة من حرية التجمع والحق في تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والوصول إلى الموارد والمعلومات، وهذه عوامل تضيق بشكل مباشر على فرص المشاركة السياسية.

ومن جهة ثانية، تم قمع الإعلام المستقل والصحفيين والمدونين الذين حاولوا الإشارة إلى الثغرات وتصويب بعض الأمور، وصولاً إلى حد التوقيف القسري والاعتقال التعسفي. مثلاً، اعتقال المعلمين الذين كانوا يطالبون بحقوقهم المشروعة في الأردن<sup>6</sup>.

كما تمت المقاضاة وتقديم شكاوى القذح والذم وبث الشائعات والأخبار الكاذبة والتسبب في «وهن عزيمة الأمة».

---

6- وليد حسني زهرة، تموز/ يوليو 2023، تأثير جائحة كورونا على واقع الحوكمة في الأردن، بالتعاون مع منتدى البدائل العربي وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.

أما في لبنان، فقد مارست السلطات القمع المباشر من خلال إطلاق النار على المتظاهرين واستخدام الغاز المسيل للدموع واللجوء إلى العنف خلال مظاهرة 8 أغسطس/ آب 2020، احتجاجاً على إهمال السلطة الذي تسبب في انفجار مرفأ بيروت<sup>7</sup>. والانقلاب السياسي الكبير الذي شهدته تونس من خلال تعطيل الدستور وتركز السلطات في يد الرئيس الذي يكن العدا للمجتمع المدني.

ثالثاً: القوى التقليدية والمحافظه<sup>8</sup> التي غالباً ما تساهم في قمع المجتمع المدني والتسبب في تصدعات في العلاقة بين مؤسساته. والمقصود بالقوى التقليدية الأحزاب والقوى السياسية والنقابية والاجتماعية القريبة من دوائر السلطة، وهذه القوى ساهمت في قمع المظاهرات في لبنان مثلاً، بديلاً من القوى والأجهزة الأمنية فكانت أشد شراسة وقساوة في ممارستها، وكذلك القوى العشائرية والطائفية التي تتغاضى عن بعض حقوق الإنسان، لا بل تتصدى لها لتحول دون تحقيقها. إن هذه القوى تلجأ إلى أشكال مختلفة من الممارسات، بما فيها القمع والتصدي للحركات المطالبية أو رفع خطاب متوتر رافض للتغيير والإصلاح وصولاً إلى حد التكفير، ما يعني، في بعض الحالات، الحكم بالإعدام والتهديد بالقتل كما حصل لعدد من أصحاب الرأي والفكر الحر في أكثر من دولة عربية. مثال على ذلك، اغتيال المفكر السياسي الأردني ناهض حتر على أيدي

7- فاطمة الموسوي، تموز/ يوليو 2023، «الانهار، التسييس والانتهاك: اقتفاء أثر كورونا في لبنان»، بالتعاون مع منتدى البدائل العربي وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.

8- «الفضاء المدني في البلدان العربية»، ANND & Civic Space، 2023،

القوى الإسلامية، واغتيال المفكر اللبناني لقمان سليم على أيدي قوى غير حكومية. أما الجهات التي قمعت مظاهرة 8 آب في بيروت والتي تمت الإشارة إليها أعلاه، فكانت شرطة مجلس النواب التي لا تخضع لوزارة الداخلية لا بل لوصاية رئيس مجلس النواب مباشرة. والأمثلة كثيرة.

رابعاً: الإعلام التقليدي ممسوكٌ من قبل السلطة وأجهزتها والناضين فيها، ويتولى عملياً الدفاع عن مواقف الحكومات ومصالح النافذين في السلطة على حساب حقوق المواطنين ومصالحهم. إن هذه الحالة هي عامة في كل الدول العربية وتحديداً في الدول الأربع موضوع الدراسة وإن بشكل متفاوت، فأحياناً يتغير شكل الممارسة، ولكن النتيجة واحدة.

وغالباً ما تلجأ القوى المدنية المستقلة إلى وسائل التواصل الاجتماعي والإعلام البديل، إلا أن بعض هذه الوسائل ممسوكٌ بدوره من قبل أدوات السلطة التي تتمتع بقدرات فنية ومالية للتحكم في الخطاب السياسي وتشويه سمعة المناضلين الأحرار والمستقلين والحقوقيين. في حين أن المجتمع المدني وقوى التغيير تمتلك إمكانيات محدودة، ما يضعف قدرتها على المنافسة والتحكم في الإعلام للوصول إلى الناس.

ثالثاً: المشاركة السياسية في منطقتنا: استنتاجات أولية

في ضوء ما تقدم من تقييم للأوضاع العامة في الدول التي جرت فيها الأبحاث أثناء الأزمات، تتبين الأمور التالية:

أولاً: تتميز الدولة في البلدان الأربع بالطبيعة الاستبدادية رغم التفاوت في الأسلوب. فتتداخل صلاحيات السلطات وتتميز المؤسسات بالهشاشة وتلكؤها عن القيام بدورها. وبالتالي وفي ظل عدم استقلالية السلطتين القضائية والتشريعية، فإن الرقابة أثناء الأزمة كانت غائبة بالكامل عن أداء السلطات التنفيذية، خاصة أن الانتخابات النيابية التي، وإن حصلت بشكل دوري، فإنها لا تتحلّى بأي قدر من الديمقراطية<sup>9</sup>، أي إن ما ينتج منها من مؤسسات لا يمثل الناس فعلياً وبالتالي لا يتمتع بالشرعية الجماهيرية اللازمة، ما يضعف الثقة بالمجتمع والناس<sup>10</sup>.

يتجاهل صناع القرار في الدول العربية الدور التمثيلي المنوط بالبرلمان بالإضافة إلى الأدوار الأخرى التشريعية والرقابية، فالنواب المنتخبون يتجاهلون مصالح الفئات الاجتماعية التي يفترض أنهم يمثلونها في البرلمان أثناء صياغة السياسات العامة وإقرارها. ذلك تحديداً لأنهم يدركون أن نجاحهم في الانتخابات ليس بفضل الناخبين، لا بل بسبب غياب الديمقراطية عن الانتخابات نتيجة القوانين والضغط على الناخبين والإدارة الانتخابية المنحازة إلى السلطة والتي تساهم في نجاحهم<sup>11</sup>.

---

9- حصلت الانتخابات في الأردن في أيلول/ سبتمبر عام 2020 وفي لبنان في أيار/ مايو عام 2022، وقد جرت في تونس الانتخابات التشريعية المبكرة في دورتها الأولى في ديسمبر 2022 والدورة الثانية في يناير 2023.

10- تقارير الشبكة العربية للديمقراطية الانتخابات حول الانتخابات العامة التي نظمت في الأردن ولبنان وتونس تشير بوضوح إلى الثغرات التي اعترتها على المستوى القانوني والإجرائي.

11- المرجع السابق.

إن ممارسات السلطة في الدول العربية تنتهك حقوق الإنسان بما فيها الحقوق السياسية والحريات العامة. إن غياب المساواة في الحقوق والواجبات والتوازن بينها يؤكد على خلل في طبيعة «العقد الاجتماعي» بين الحاكم والمحكوم. فالناس ليسوا مواطنين في نظر الحاكم، بل هم رعايا، لا أهمية بالتالي لمشاركتهم السياسية. ويؤدي هذا الواقع إلى المزيد من الإقصاء وغياب كامل للشفافية والمساءلة وإلى المزيد من التوتر في العلاقة وإلى تفاقم الأزمات، وهكذا تدور دول المنطقة في حلقة مفرغة من الأزمات.

من الأمور اللافتة في الدول العربية هي أن مصدر القرار الفعلي ليس في المؤسسات. أي إن المداولات في مجلس النواب لا تعني أن النواب هم الذين يقررون مضمون القوانين، ففي النهاية يصل القانون جاهزاً من خارج البرلمان فيقتصر دور البرلمان على إقراره فقط. في بعض الحالات يُعدّ القانون نتيجة التوافق بين القوى المكونة للسلطة من خارج البرلمان في الأنظمة التي تطبق فيها الديمقراطية التوافقية، أو نتيجة تدخل أدوات الدولة العميقة حيث تتحكم في زمام الحكم أجهزة السلطة. وكذلك بالنسبة إلى السلطة التنفيذية حيث إن السياسات العامة تُصاغ خارج المؤسسة في إطار حلقة ضيقة جداً من قبل أركان النظام ومن ثم تصدر عن الحكومة. إن هذا يعيق القدرة على المشاركة في السياسات العامة، والشواهد على ذلك كثيرة.

ثانياً: انتهت الجائحة، وإن كان بشكل مؤقت، إذ يعتقد البعض من الخبراء والباحثين أن موجات جديدة من الجائحة قد تنفسي مجدداً. في معظم الدول رُفعت حالة الطوارئ واستعاد المواطنون حقهم في التجول والانتقال، لكن ممارسات السلطة لم تتغير من حيث القمع والتضييق على الحريات العامة والتضييق على الفضاء المدني بشكل عام. ولا زالت تمارس الاعتقالات والاتهامات وتقييد عمل المنظمات والأحزاب المعارضة من خلال الحد من حرية العمل والوصول إلى الموارد المالية والمعلومات. فهي تشترط الحصول على أذونات مسبقة للحصول على تمويل أو لتنظيم نشاطات معينة.

ثالثاً: في معظم الدول العربية جرى نوع من التواطؤ بين قوى بطبيعتها معادية للثورات الشعبية والقوى التي تنتمي إليها. فمثلاً عندما جرى الانقلاب على الرئيس المنتخب في مصر عام 2013، على إثر المظاهرة المليونية التي دعت إليها قوى قريبة من السلطة العسكرية والأمنية في 30 يونيو، ساهمت قوى مدنية في إنجاحها من خلال الدعوة إلى المشاركة الواسعة في المظاهرة اعتراضاً على الرئيس المنتخب بعد الثورة. وربما يكون انقسام الرأي في المجتمع المدني المصري أخيراً، حول الدعوة التي وجهتها الرئاسة للمشاركة في الحوار الوطني، دليلاً آخر على ذلك. ففي حين وافقت بعض القوى السياسية والمدنية على المشاركة في الحوار، اعتبرت قوى سياسية ومدنية كثيرة أن هذه الدعوة ليست أكثر من محاولة من قبل السلطة لاستيعاب المعارضة ولإظهار صورة مختلفة عن الحقيقة الاستبدادية للنظام. وفي تونس انتخب الرئيس بأغلبية تفوق الـ60٪.

وتستمر المظاهرات الشبابية المؤيدة في مواجهة الاحتجاجات الشعبية على تعليق العمل بالدستور والسير في اتجاه التفرد بالسلطة وممارسة الشمولية والاستبداد. في كلتا الحالتين، فإن دعم القوى المدنية ساهم في نجاح الثورة المضادة في الوصول إلى السلطة والانقلاب على المسار الديمقراطي.

لبنان والأردن يشهدان تراجعاً ملحوظاً في الممارسات الديمقراطية، إن كان من خلال القوانين التي جرت الانتخابات بموجبها والتي أدت إلى تشويه التمثيل الديمقراطي بالإضافة إلى قمع الحركات الاجتماعية والنقابية وتقليص حريات مؤسسات المجتمع المدني كما يتبين من دراسات الحالة ضمن هذا المشروع البحثي. ونضيف في هذا المجال أن تدني الوعي الديمقراطي عند المواطنين يؤثر سلباً في ممارساتهم السياسية وعلاقتهم بالسلطة وبالحكام، وممارسة السلطة الأبوية تجعل من النظام هجيناً بين الاستبداد والدكتاتورية<sup>12</sup>.

إن كل هذه الأمور تجعل من قدرة المجتمع المدني على المشاركة السياسية وبشكل مستقل ومؤثر محدودة جداً، بل غالباً ما تكون شبه معدومة.

رغم أن الصورة قائمة عموماً، فإن ذلك لم يمنع من تسجيل بعض الشواهد الإيجابية حول المشاركة السياسية بأشكالها المختلفة. إن الدور الذي لعبه المجتمع المدني في مساعدة الناس على تجاوز أزمة الجائحة كان إيجابياً.

---

12- فؤاد غربالي، تموز/ يوليو 2023، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، بالتعاون مع منتدى البدائل العربي وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي (تحت النشر).

وهذا يؤكد على الشعور العالي بالمسؤولية الوطنية والالتزام بقضايا الناس وحقوقهم. كما أن التعاون مع الحكومات وأجهزتها ساهم في تعزيز الثقة وتوطيد العلاقات ويساعد على فتح الحوار حول أمور أخرى في المستقبل. لا، بل إن الاندفاع نحو مساعدة الناس في الأزمات ساهم في التواصل المباشر معهم والاستماع إليهم وإلى همومهم وهوажسهم، ما يساهم في توطيد العلاقات بالمجتمع ويفسح المجال أمام العمل السياسي الهادف لاحقاً.

فقد قامت المنظمات المدنية بمبادرات عديدة، منها على سبيل المثال توزيع الإعانات والمواد الغذائية على العائلات الفقيرة أثناء الإغلاق، وقامت بتقديم الرعاية الصحية وتوفير الأقمعة، بل أحياناً كثيرة ساهمت في تصنيعها<sup>13</sup>.

إن الانتخابات التي جرت في لبنان في أيار 2020، وعلى الرغم من الثغرات الكبيرة التي اعترت القانون والإنفاق الكبير الذي ساهم في تشويه الحملات الإعلامية والانتخابية والتأثير في خيارات الناخبين، فقد حصلت فيها قوى المعارضة على أكثر من 400 ألف صوت أي ما يزيد على ربع الناخبين، وهذا يعبر عن خيارات واضحة لدى المواطنين التواقين إلى التغيير. بالإضافة إلى انتخابات المهن الحرة في نقابات المحامين والمهندسين والصيدلة حيث حقق «التغييرين» نجاحات في موقع النقيب

---

13- جهان أبو زيد، أذار/ مارس 2021، دور المجتمع المدني في مواجهة الجائحة، دراسة غير منشورة قدمت في المنتدى العربي للتنمية المستدامة 2021، عبر تقنية زوم، بالتعاون بين شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

رئيس النقابة) كما احتلوا عدداً كبيراً من مقاعد المجالس النقابية ويعبر أيضاً تعبيراً عن خيارات النخب في تسمية القوى الديمقراطية والتغيير. أما في الأردن، وعلى الرغم من تفشي الجائحة والتدابير المشددة التي اتخذتها السلطة للحد من التنقل، والقمع الذي مارسه، استمر المعلمون في إضرابهم ودعوتهم إلى التظاهر ما أدى إلى اعتقال عدد منهم، وهو دليل على أن القوى الاجتماعية متمسكة بحقوقها ومصممة على السير في المطالبة بها متجاوزة الصعاب في مواجهة التحديات التي تملئها ممارسات السلطة القمعية.

كذلك الأمر في كل من تونس ومصر حيث تستمر الاحتجاجات بأشكال متنوعة وإن كان ذلك بشكل متفاوت بين البلدين، ففي مصر يلجأ الحقوقيون إلى وسائل التواصل الاجتماعي وكتابة التقارير وتوزيع المعلومات عن الانتهاكات ورفض السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تنفذها السلطة والتي تنتهك حقوق المواطنين، ذلك برغم الاعتقالات والمنع من السفر وحظر مواقع التواصل الاجتماعي ومنع التجمع وتقييد حريات الجمعيات والمؤسسات المستقلة. كما يستمر الحراك الحقوقي النسائي، والشبابي، والمهني، والعمالي. وتستمر الدعوات إلى التظاهر والاعتراض في تونس من أجل الدفاع عن الحريات العامة والحقوق الفردية والعامة والتصدي لكل محاولات العودة إلى الاستبداد والنظام الشمولي.

إن دل هذا على شيء، فإنما يدل على أن القوى الحية في المجتمع لن تستكين في الدفاع عن حقها في المشاركة السياسية وإن أخذت أشكالاً مختلفة من دولة إلى أخرى.

وهذا يعيد التأكيد على أهمية العمل الجاد من أجل بناء القدرات وتطوير المهارات، واستخدام الإعلام والتواصل الاجتماعي بشكل فعال وتعزيز التعاون والتشبيك والتضامن بما في ذلك مع الشركاء الدوليين من أجل تعزيز القدرات على المشاركة السياسية وتوسيع حيز الديمقراطية المتاح وحماية الفضاء المدني وحقوق المواطنين بشكل عام.

#### رابعاً: خلاصة حول المشاركة السياسية

المشاركة السياسية هي عملية معقدة ومركبة وتتخذ أشكالاً متنوعة، من المشاركة المباشرة في صنع السياسات وصياغتها، مروراً بالمشاركة في الانتخابات النيابية والمحلية والاستفتاءات، وصولاً إلى التظاهر والاحتجاج والتعبير عن الرأي في الإعلام وفي المحافل العامة والخاصة، سواء كان من داخل السلطة ومؤسساتها أو من خارجها.

هذا وتتأثر المشاركة السياسية بعوامل عديدة، أهمها: طبيعة الدولة وآليات صنع القرار فيها، فالمشاركة السياسية تتطلب احترام القوانين والدساتير وفصل السلطات وانتظام عمل المؤسسات واعتماد اللامركزية واحترام الحريات العامة والفردية وحماية الفضاء المدني والوصول إلى المعلومات. بينما في ظل غياب هذه الشروط فستكون المشاركة السياسية حقاً منقوصاً للمجتمع أو غير مكتمل وفعال.

كما تتأثر المشاركة السياسية بطبيعة الانتخابات على أن تكون ديمقراطية، أي حرة ونزيهة وعادلة، ما يؤدي إلى وصول هيئات عبر الاقتراع العام تكون تمثيلية وتستعيد ثقة المواطنين.

وتتأثر المشاركة السياسية أيضًا في مستوى وحجم التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للدولة، إن من خلال المؤسسات المالية الدولية أي الجهات المانحة والدائنة، أو من خلال التدخل السياسي والأمني سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

ومن المؤثرات الأساسية، دور وموقع القوى التقليدية والمحافظه وهو محدد أساسي في المشاركة السياسية، فهي تتدخل لدعم خيارات الديمقراطية والتقدم والعدالة، أم أنها تدافع عن السلطة وأصحاب النفوذ، فبين الموقع الأول والموقع الثاني يتوقف نجاح المشاركة السياسية في تحقيق أهدافها.

وتبقى القدرات الذاتية للمجتمع المدني هي المحدد الأساسي في تفعيل المشاركة السياسية، والتي تستند إلى القدرات المؤسسية، والمهارات الفردية، والوعي الجماعي، والمعرفة.

وتتخذ المشاركة السياسية أشكالاً متعددة، من المشاركة في المشاورات على مستوى السلطة التشريعية في صياغة وإقرار القوانين أو التنفيذية لإقرار السياسات العامة والبرامج، أو تكون من خلال المدافعة والمناصرة عبر الإعلام أو التظاهر أو الاحتجاج، كما يمكن أن تكون من خلال تنظيم اللقاءات والندوات، والحوارات الفكرية، والعملية، والسياسية. كما

يضطلع المجتمع المدني بمهمة مراقبة أداء السلطات والمؤسسات العامة والحكومية والتأكد من حسن تطبيق القوانين وتنفيذ البرامج من خلال الرصد والمتابعة وتقديم التقارير الدورية.

في النهاية فإن أية إستراتيجية تضعها القوى المدنية التواقفة إلى التغيير والديمقراطية وتفعيل مشاركتها السياسية تتطلب التطرق إلى كل هذه الأمور المذكورة، ويجب مقاربتها بتكاملها وترابطها وتحديد وفهم تأثير كل واحدة منها على الأخرى. إن هذا الجهد يتطلب المزيد من التنسيق والتعاون والتكامل والتشبيك من أجل دعم القدرات وتوحيدها في مواجهة قوى متمسكة بالسلطة رغم فشلها على مدى أجيال وعقود.

## الخاتمة

تُعتبر المشاركة السياسية للمواطنين من الأدوات الفعالة للمساءلة والمحاسبة، فهي تساهم في تلافي الوقوع في المزيد من الأخطاء. تعزز المشاركة السياسية دور المؤسسات الوطنية وتزيد من فعاليتها. وهذا يحصن المجتمعات ويقيها من الأزمات ويخفف مخاطرها. وتتيح المشاركة السياسية الاستفادة من الإمكانيات والمعارف الكامنة في المجتمعات، وتساهم في تعبئة الموارد البشرية والمادية المتوفرة ما يخفف من حدة الأزمات ونتائجها ويسرع في مسارات الخروج منها.

وقد بينت التقارير التي غطت الدول موضوع الدراسة في ظل الأزمة المتأتية من تفشي الجائحة إلى أن غياب الممارسات الديمقراطية وإضعاف

المشاركة السياسية حدّت من قدرة المجتمع المدني على المشاركة السياسية وحوّجّت دوره في تقديم الخدمات والاستجابة للاحتياجات المتزايدة التي عجزت الدولة عن توفيرها. في حين أن هشاشة البنية التحتية وضعف القطاعات المعنية في الاستجابة للأزمة زاد من حدتها وضاغف من نتائجها الصحية والاقتصادية والاجتماعية وأضعف القدرة على الاستجابة السريعة لتداعياتها على الدولة والمجتمع.

لذلك، فإن المطلوب هو إعادة النظر في طبيعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن وضرورة تفعيل المواطنة وحماية حقوق الإنسان، لا سيما السياسية منها، بما يتيح القدرة على المشاركة السياسية بفعالية ويفعّل آليات المكاشفة والمساءلة والمحاسبة.

ختامًا، إذا كان الاستبداد الذي ميّز الدول العربية لعقود أدى إلى فشل الدولة ومؤسساتها، لا سيما في أوقات الأزمات، فإن الحل لن يكون إلا بتعزيز الديمقراطية طريقًا لإعادة بناء الدولة على أسس متينة ومستدامة، الدولة القادرة على حماية مواطنيها واحترام حقوقهم المشروعة.



# تفاعلات المجتمع المدني والحراك الاجتماعي في ظل جائحة كوفيد-19

نادين عبد الله<sup>1</sup>

مقدمة:

ألقي كوفيد-19 بمفاجأة ضخمة في وجه الأنظمة السياسية والحركات الاجتماعية على السواء، فوجب على كل من الحكومات والحركات الاجتماعية أن تبتكر في سلوكها وتكتيكاتها كي تتعامل مع التحديات التي فرضها تفشي هذا الفيروس، وأن تتعلم من الدروس التي قدمها. وفي هذا السياق، ناقش في هذه الورقة أولاً، تطور نظريات الحركات الاجتماعية فيما يتعلق بطرق ظهورها وإستراتيجيتها في مجابهة الدولة وتحقيق أهدافها، وهو أمر شديد الأهمية لفهم ردود أفعال المجتمع المدني. وبناءً على ذلك، نعرض ثانياً، تفاعلات المجتمع المدني بشكل

---

1- تشكر الباحثة الأستاذة سلمى مصطفى على معاونتها في تجميع المادة العلمية الخاصة بهذه الورقة.

عام، طبيعة دوره، وإستراتيجيته للتعامل مع جائحة كورونا ومواجهة تضيق الدولة، مع الإشارة إلى حدود وتحديات هذا الدور. وأخيراً، تلقي الضوء على أدوار وإستراتيجيات المنظمات والمؤسسات النسوية وخصوصاً للدفاع عن حقوق المرأة التي عانت الأمرين في ظل الجائحة، مع الإشارة إلى حدود هذه الإستراتيجيات وتحديات هذا الدور.

أولاً: نحو منظور تفاعلي وديناميكي لتحليل الحراك الاجتماعي في سياق كوفيد-19

نعرض في السطور القادمة تطور نظرية الحركات الاجتماعية مع التركيز في تطور التوجهات النظرية التي تركز في الإستراتيجيات التي تلجأ إليها الحركات الاجتماعية في سعيها لمعارضة أو تغيير السياسات الحكومية. وهو أمر مفيد لتحليل تصدي المجتمع المدني لخطاب وممارسات الحكومات المختلفة في سياق كوفيد-19 أو ما بعدها.

تقوم نظرية الحركات الاجتماعية على مدرسة نموذج العملية السياسية (Political Process Model PPM) التي أسسها دوج ماكدم Doug McAdam في 1984، وتقوم على ثلاثة مفاهيم أو أدوات تحليلية رئيسية:

(1) بنية الفرص السياسية Political Opportunity Structure (POS) التي تسعى أولاً إلى معرفة درجة انفتاح النظام السياسي، الأمر الذي يوفر درجات مختلفة من الفرص السياسية. وهنا، يجب على الباحثين

تحديد الطرق التي تقوم مؤسسات الدولة من خلالها بإتاحة فرص ومنابر لمعارضيتها<sup>2</sup>. ويحدد الباحثون ثانياً الفرص السياسية بناءً على تغيرات السياق السياسي<sup>3</sup> ويتضمن ذلك تحليلاً لثلاثة عوامل:

(أ) تقسيم النخبة إلى عدد من الأطراف المتنافسة، لدى جميعها فرصة كي تحل بعضها محل بعض<sup>4</sup>.

(ب) وجود حلفاء أقوىاء للحركة بين النخبة.<sup>5</sup>

(ج) وجود حلفاء محتملين للحركة.

وفي هذا الإطار، يمثل وجود أو غياب القمع أو للدقة، التغير في مستوى القمع، فرصة لظهور الحركات الاجتماعية خاصة في سياق الأنظمة السلطوية.<sup>6</sup>

(2) البنى الحاشدة Mobilizing structures تعرّف البنى الحاشدة على أنها: الكيانات الرسمية وغير الرسمية التي يقوم الناس من خلالها بالحث والاشتباك في الأفعال الجماعية<sup>7</sup>. ويعني ذلك أن التنظيم شرط مسبق لظهور الحركة الاجتماعية. كي تظهر الأخيرة، لا يتوقف الأمر على

---

2- Maryjane Osa, *Solidarity and Contention: Networks of Polish Opposition* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003), 12.

3- المرجع السابق، ص 12.

4- المرجع السابق، ص 12.

5- Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998), 78-80.

6- المرجع السابق، ص 84 - 85

7- Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, eds., *Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

تواجد الفرص السياسية فقط، ولكن أيضًا، علي وجود بنى حاشدة كثيفة بما يكفي لتنظيم الحراك، واستغلال الفرص السياسية المتاحة. وهو ما يطلق عليه ماكدم «إمكانية التحويل»<sup>8</sup> potential of conversion.

(3) تحليل الأطر Framing Process وهو المعني باستخدام الحركات الاجتماعية للرموز والأفكار الثقافية في عملية الحشد. ويركز الباحثون الملتزمون بهذا الإطار في دراستهم في ما تم إهماله حتى منتصف ثمانينيات القرن العشرين في تراث مدرسة بنية الفرص السياسية: النضال من أجل إنتاج معانٍ وأفكار معارضة. ويرى منظرو هذه المدرسة أن فاعلي الحركات الاجتماعية لديهم قدرة على الفعل وإنتاج المعاني والأفكار المغايرة القادرة علي تحدي معارضيهم.<sup>9</sup>

وقد واجه نموذج العملية السياسية نقدًا كبيرًا لانحيازه البنيوي والهيكلي، طبيعته غير الديناميكية وغير الارتباطية non-relational، خاصة فيما يتعلق بمدرسة بنية الفرص السياسية. فعليًا، لا تواجه الحركات بنية هيكلية / دولة / نظامًا أصم ومصمتًا، وإنما تواجه معوقات تفرضها بشكل أساسي أفعال الأطراف الفاعلة في هذه البنى الهيكلية أو في الدولة أو في النظام القائم... إلخ. ويمنح هذا النقد مصداقية لـ نموذج التفاعل الإستراتيجي Strategic Interaction Paradigm (SIP) الذي قدمه جاسبر ودوفنداك (2015) Duyvendak & J. M. Jasper

---

8- Doug McAdam, *Political Process, and the Development of Black Insurgency, 1930-1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1984), 44-45.

9- Robert D. Benford and David A. Snow, "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment," *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.

في كتابها «لاعبون وساحات»: ديناميكيات الاحتجاج التفاعلية *Players and Arenas: The Interactive Dynamics of Protest*<sup>10</sup>. ويقع التركيز الرئيسي في نموذج التفاعل الإستراتيجي على اللاعبين والساحات. ويظهر اللاعبون ويشتبكون ويتفاعلون بعضهم مع بعض في ساحات ذات بنى مختلفة. وقدم جاسبر في مقاله عام 2021 تعريفاً أكثر شمولاً للاعبين وهم «الأفراد أو الجماعات التي عادة ما تكون لهم هوية واحدة تجمعهم وبعض الأهداف المشتركة، وهم يتفاعلون في ساحة واحدة على الأقل، أما الساحات فهي «مساحات فعلية يشترك فيها اللاعبون ليولدوا قرارات ومخرجات أخرى، وتحكمهم قواعد رسمية وتوقعات غير رسمية بالإضافة إلى أمور تتعلق بالقرارات المتخذة».<sup>11</sup> وبالتالي، تعبر الساحات عن كل ما يقع تحت لافتة البنى الهيكلية.<sup>12</sup>

ولمفهوم الساحة، كما يؤكد دوفنداك وفيلول & Duyvendak Fillieule<sup>13</sup> تبعات منهجية تعيدنا إلى قلب «نموذج التفاعل الإستراتيجي» الذي طوره جاسبر. فعلياً، يجب أن يعتمد تحديد الباحث لساحة ما عند دراسته للحركة الاجتماعية وتفاعلاتها على

---

10- James M. Jasper and Jan Willem Duyvendak, eds., *Players, and Arenas: The Interactive Dynamics of Protest* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015a), 295-318.

11- James M. Jasper, "Linking Arenas: structuring concepts in the study of politics and protest." *Social Movement Studies* 20 no.2 (2021): 243-244.

12- Duyvendak, Jasper, eds., *Players, and Arenas*, 16.

13- Jan. W Duyvendak and Oliver Fillieule, "Conclusion. Patterned Fluidity: An Interactionist Perspective as a Tool for Exploring Contentious Politics." In *Players and Arenas: The Interactive Dynamics of Protest*, edited by James M. Jasper and Jan Willem Duyvendak. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015), 307-308.

ملاحظته الدائمة للتفاعل بين اللاعبين المختلفين في العملية الصراعية Contentious Process. وهنا يؤكد جاسبر أن الاعتماد على لغة اللاعبين والساحات في البحث العلمي المتعلق بالحركات الاجتماعية تمكن الباحثون من التغلب على سجلات طويلة الأمد لمنظري الحركة الاجتماعية فيما يتعلق بالقدرة على الفعل من جهة، والبنية الهيكلية التي تمنع ذلك من جهة أخرى Agency & Structure.<sup>14</sup> فلهذا النموذج الديناميكي والإستراتيجي والتفاعلي وظائف مهمة تساعد على جعل تحليل الحركات الاجتماعية أكثر تفاعلية interactive وارتباطية relational كالتالي:

أولاً، تفكك لغة اللاعبين والساحات إلى بنى معينة مثل: «الدولة» و«الحركات» إلى عدد من اللاعبين المختلفين الذين يفكرون ويضعون خططاً إستراتيجية ويختارون وينفذون، وإلى ساحات مختلفة تحدث داخلها الأفعال والتفاعلات المختلفة. ويتضمن هذا النموذج الإستراتيجي عوامل متحركة: الأشخاص، اللاعبين المركيين، القواعد، والتوقعات، والساحات الفعلية، والأفعال التي تؤدي إلى أفعال أخرى، وما إلى ذلك في تتابع طويل.<sup>15</sup> التفاعلات المركبة بين هؤلاء اللاعبين لا تختزل في سياق أو بنية هيكلية: لا تتفاعل الحركات مع السياق، ولا تتفاعل مع الدولة أو

14- James M. Jasper and Jan Willem Duyvendak, eds., *Breaking Down the State: Protestors Engaged*. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015b), 17.

15- James M. Jasper and Frédéric Volpi, "Introduction. Rethinking Mobilization after the Arab Uprisings." In *Microfoundations of the Arab Uprisings. Mapping Interactions between Regime and Protestors*, edited by Frédéric Volpi, James M. Jasper, and Jan Willem Duyvendak. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2018).

Duyvendak, Fillieule, "Patterned Fluidity," 295-318.

البنى المحيطة، ولكن مع لاعبين آخرين ومحددين ربما قد يكونون داخل الدولة أو داخل النظام القائم.<sup>16</sup> فما قد يراه أو يصفه الباحث مستحيل بنيويًا أو هيكلياً *structural impossibilities*، يجب أن يعتبره مجرد فعل للاعب ما يهدف إلى إقصاء لاعب آخر في ساحة بعينها.<sup>17</sup>

ثانيًا، يساعد هذا النموذج على إظهار الوقت والتفاعل خلال العملية الصراعية ذاتها، بالإضافة إلى تاريخ اللاعبين والساحات. فيمكننا عبر هذا النموذج أن نتبع تفاعل اللاعبين المختلفين في الساحات المختلفة عبر الزمن ومن ثم، تتبع اختياراتهم خلاله. كما يمكننا أن نتبع أفعال هؤلاء اللاعبين ومحاولاتهم للتكيف أو لتحدي معارضتهم. ويستمر الطرفان في الحركة والتفاعل خلال العلمية الخلافية أو الصراعية *Contentious Process*<sup>18</sup>. جميع الأفعال هي ردود أفعال، وبسبب هذه الحقيقة تتكشف التفاعلات مع الوقت.<sup>19</sup> لتحليل هذا التفاعل وتتبع تحولاته عبر الزمن، لا بد من أخذ وزن القرارات والتراكمات والتفاهات والتوقعات السابقة في الاعتبار.<sup>20</sup> وهنا، يجب على الباحث أخذ هويات اللاعبين وسيرهم الذاتية ومساراتهم المهنية وخلفياتهم الثقافية في الاعتبار لأنها تؤثر في كيفية إسباغهم للمعنى على العالم من حولهم، وبالتالي، على قراراتهم واختياراتهم.

---

16- Jasper, Duyvendak, eds., *Players, and Arenas*, 22.

17- Jasper, "Linking Arenas," 243-257.

18- Jasper, Duyvendak, eds., *Players, and Arenas*, 22-23.

19- Jabola-Carolus, I, et al., "Strategic interaction sequences: the institutionalization of participatory budgeting in New York City." *Social Movement Studies*, 19 no.5-6, (2020): 640.

20- Jasper, "Linking Arenas," 245.

ثالثاً، وارتباطاً بالنقطة السابقة، يصبح التركيز كلياً في أفعال اللاعبين المختلفين واختياراتهم. ويمكننا أن نرى التفاعل بين الساحات واللاعبين إذا ركزنا من الأساس في أفعال اللاعبين لتحقيق أهدافهم، والتي تتضمن وفقاً لجاكسبر ثلاثة أنواع أساسية: الإقناع والإجبار والدفع يتضمن الإقناع، الخطابات والكلمات التي تقنع اللاعبين الآخرين (الذين يعتبرون جمهوراً لأقوال وأفعال بعضهم لبعض) كي يشعروا ويصدقوا أو يتصرفوا بطريقة معينة.<sup>21</sup> قد يأتي الإجبار بأشكال عنيفة وغير عنيفة. تتضمن الأخيرة نماذج خرق القانون عبر إيقاف المرور أو تحطيم واجهات المحلات أو إعلان العصيان المدني بالاحتلال والإغلاق. يتضمن الدفع جمع الحركة للموارد المالية وصرف أموال على الأمور اللوجستية والتوظيف والمواد اللازمة وما إلى ذلك.<sup>22</sup>

وتكمن أهمية هذا التوجه الإستراتيجي في إبرازه للمقايضات trade off ونقاط الاختيار choice points والمعضلات dilemmas التي يواجهها اللاعبون المختلفون.<sup>23</sup> الاختيار ليس سهلاً. ولهذا يحاول دائماً اللاعبون الاستراتيجيون Strategic Players التوسع فيما هو ممكن لأنفسهم والتضييق على منافسيهم<sup>24</sup> بطريقة تمكنهم من وضع منافسيهم في مواقف صعبة تحكمها اختيارات محدودة.<sup>25</sup> وهنا، يمكن للتغير المبدع

---

21- James M. Jasper, *Protest: A Cultural Introduction to Social Movements*. (Cambridge: Polity Press, 2014), 46 – 47.

22- المرجع السابق، ص 48-49.

23- Jasper, *Protest*, 69.

24- المرجع السابق، ص 65.

25- Duyvendak, Jasper, eds., *Players, and Arenas*, 20.

Creative change أن يحدث حين يعتبر لاعب المقايضة نقطة اختيار trade off as a choice point، ويتمكن من عقد اختيار معين يمكنه من توليد فرصة للتصرف والفعل بشكل مختلف.<sup>26</sup>

لذا فإنه من المهم تبني هذا المنظور الارتباطي والتفاعلي في تحليل ديناميكيات التفاعل الخلافي أو الصراعى Contentious Interactive بين لاعبي الحركة (يمكن أن يتضمن ذلك قيادات الحركة ولاعيين مؤثرين آخرين داخل الحركة يحددهم الباحث) من جانب، ومن الجانب الآخر لاعبي النظام السياسي (ويتضمن ذلك الجهات الحكومية، أجهزة الأمن وأي فاعلين آخرين من داخل النظام يحددهم الباحث). فمن أجل فهم نضال المجتمع المدني والحركات الاجتماعية من أجل عالم أفضل في زمن كوفيد-19 وما بعد كوفيد-19، من المهم أن نتعمق في المستوى الجزئي لـ«لعبة» التحركات والتحركات المضادة micro-level of moves and counter-moves بين اللاعبين في الساحات المختلفة. ونشير هنا إلى أنه نظرًا إلى أن هذه الورقة تقوم من الأساس على مادة ثانوية فإننا سنركز في تحليلنا لتفاعلات منظمات المجتمع المدني بشكل عام والمؤسسات النسوية بشكل خاص لا سيما في علاقتها بالدولة والعواقب التي تفرضها عليها على روح هذه النظرية التفاعلية والديناميكية من دون أن نتشبه بالضرورة بكل تفاصيل الإطار النظري.

---

26- Jasper, *Protest*, 69.

ثانيًا: تفاعلات مؤسسات المجتمع المدني والمبادرات المجتمعية وتحدياتها

نعرض في السطور القادمة مقارنة بين طبيعة دور المجتمع المدني الرسمي والمبادرات المجتمعية الناشئة في التعامل مع جائحة كوفيد- 19 في كل من الدول الأربع، كما نقدم مقارنة تحليلية لتحديات هذا الدور، خاصة فيما يتعلق بتضييق الدولة على عمل المجتمع المدني في بعض الدول، والكيفية التي تعامل بها مع هذه العوائق، وحدودها.

عانت منظمات المجتمع المدني الأردني من جائحة كوفيد- 19 خاصة بعد فرض قانون الدفاع في 17 مارس 2020 الذي أتاح الإجراءات الطارئة ووضع قيودًا كثيرة على عملها وحرية حركتها. والمفارقة هي أنه في الوقت الذي كان للجائحة أثر وخيم في الاقتصاد الأردني، نتج منه احتياج كبير لخدمات الجمعيات، عانت منظمات المجتمع المدني من تحديات في التمويل ومحدودية مساحة النشاط المتاح لها.<sup>27</sup> بالرغم من تقديم شبكة همم (هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني) -وهي ائتلاف من 16 مؤسسة أهلية- طلبًا إلى الحكومة لإشراك المؤسسات الأردنية في إستراتيجية تخفيف الأزمة<sup>28</sup> أو المشاركة في «خلية الأزمة» للاستفادة من خبراتهم في بناء السياسات وإيجاد حلول في التعامل مع جائحة كورونا في البلاد، لم تعرها الحكومة اهتمامًا<sup>29</sup>. ولكن لحسن الحظ، دفعت هذه التحديات منظمات المجتمع المدني الأردني إلى الإبداع

27- وليد حسني زهرة، تأثير جائحة كورونا على واقع الحكومة في الأردن، ورقة في هذا الإصدار.

28 لمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة صفحة الفيسبوك:

<https://tinyurl.com/ysf9kg9q>

29- وليد حسني زهرة، تأثير جائحة كورونا على واقع الحكومة في الأردن، مرجع سابق.

والابتكار في إيجاد حلول مناسبة لمشاكل المبادرات المجتمعية<sup>30</sup> حتى وإن كانت هناك شكوك حول إمكانيتها على التوحد بشكل فعال وجذري لمواجهة الأزمات بشكل عام في ظل الصعوبات الهيكلية الموجودة. فقد لجأت كثير من الجمعيات الأهلية الأردنية إلى تغيير نوعية الأنشطة والخدمات التي تقدمها من أجل الصمود المؤسسي خاصة خلال أول شهور فترة الجائحة<sup>31</sup> لتشمل خدمات وأنشطة توعوية لنشر وتبادل المعلومات، وإغاثية، لتوفير خدمات الإرشاد لمقدمي الخدمات، وتطوير تكنولوجيات التواصل عبر تفعيل منصات رقمية للوصول إلى المستفيدين المستهدفين. وهنا لعب جونا ف (التحالف الوطني الأردني)، الذي مثل أربعين مؤسسة، دورًا تواصليًا وتنسيقًا مهم في نشر المعلومات والتبادل المعرفي<sup>32</sup> وفي تقديم خدمات الاستغاثة والحماية الصحية والاجتماعية في أشكالها المختلفة.

أما في مصر، فبالرغم من التضيق الذي يعاني منه المجتمع المدني، وعلى الرغم من العوائق التي واجهها بسبب غلو أسعار الاحتياجات الطبية (مثل أنابيب الأكسجين، أدوات التعقيم، كمادات الوجه، والأدوية وغيرها) خاصة في ظل انتشار ممارسات الاحتكار على الأدوية والمستلزمات الطبية<sup>33</sup> وقلة مبالغ التبرعات المالية، وصعوبة تحديد

30- Phenix Center for Economics & Informatics Studies, (rep.), *Shrinking Civic Space in Jordan: Concerning Developments Before and After COVID-19*, (Amman, 2021).

31- المرجع السابق.

32- Arab Renaissance for Democracy and Development, (publication), *Strengthening Localization in Jordan*, (Amman, 2020).

33- «الدولة والمجتمع المدني في مصر في مواجهة كوفيد- 19»، «الفكرة القانونية»، 23 أغسطس، 2020،

احتياجات المجتمعات الأكثر احتياجًا، ظهرت العديد من المبادرات غير الرسمية التي استخدمت وسائل التواصل الاجتماعي للوصول إلى الناس من أجل توفير وجبات للمصابين بالفيروس ومساندة الأسر التي فقدت مصادر دخلها. وفي الوقت نفسه، نشطت مؤسسات رسمية لها تاريخ في التعاون مع المنظمات الحكومية، مثل: مؤسسة مصر الخير، جمعية الأورمان، وبنك الطعام المصري، في توفير الدعم ومساعدة الأسر الأقل دخلًا، بالإضافة إلى دعم القطاع الطبي العام (عبر جمع تبرعات لتجهيز العاملين في الرعاية الصحية بالمستلزمات الطبية) كما لعب بنك الطعام المصري وجمعية الأورمان دورًا في إطلاق مبادرات مخصصة لدعم العمالة اليومية<sup>34</sup>. وعلى الرغم من أهمية تلك المبادرات في توفير مساعدات فورية، فالكثير منها كان قصير المدى، ولم ينجح في تأسيس خطط مستدامة للتعامل مع الجائحة في مصر، بل ولم يزرع أيضًا بذور التعامل المجتمعي مع الأزمات الصحية.<sup>35</sup> والأهم من ذلك، هي لم تنجح في التأثير في وضع سياسات جذرية لمواجهة المشكلات الهيكلية التي تواجهها المؤسسة الصحية. والحقيقة هي أن من نجح بشكل فعال ومؤثر ودخل في معركة ضارية مع الدولة في هذا الصدد هو نقابة الأطباء المصرية التي ضغطت ليس فقط لتوفير سبل الحماية اللازمة للأطباء في ظل الجائحة، بل أيضًا لتطوير إمكانيات المنظومة الصحية بشكل يضمن إنقاذ حياة المرضى.<sup>36</sup>

---

<https://shorturl.at/ajsuY>

34- المرجع السابق.

35- المرجع السابق.

36- سلمى خليل، مصر وجائحة كوفيد-19، ورقة في هذا الإصدار.

في تونس، اتصف رد فعل الحكومة لجائحة كوفيد- 19 بالبطء والمحدودية، فقد شهدت أول أشهر الجائحة مشاكل في التنسيق بين الوزارات التونسية، وتخويف من وسائل الإعلام، وزيادة الشرطة في المساحات العامة والغرامات<sup>37</sup>. وقريباً من الوضع في الأردن، واجهت هذه المنظمات عوائق مؤكدة بسبب سياسات الإغلاق التي صعبت عملية التمويل والوصول إلى الأسر المحتاجة. ومع ذلك، لعبت المؤسسات الأهلية دوراً تنظيمياً مهماً في التنسيق بين مجموعات المتطوعين والبلديات لتوفير مساعدات للأسر الأكثر تأثراً بالأزمة،<sup>38</sup> فعملت على توفير حقائب تحتوي على مواد غذائية ومستحضرات التنظيف للأسر الأقل دخلاً<sup>39</sup> وبذلك عوضت الفراغ الذي خلفته الدولة بخصوص مساعدة الفئات الهشة<sup>40</sup>. ويضاف إلى ذلك عمل المجتمع المدني علي مواجهة المعلومات المغلوطة والمتناقضة التي انتشرت في أول بضعة أشهر من بداية الأزمة فيما يخص المرض نفسه وسياسات الدولة تجاه هذه الأزمة،<sup>41</sup> حيث نشطت أكثر من ستين مبادرة مجتمعية لنشر المعلومات الصحيحة

---

37- Dhia Otay, "How Tunisia's Covid Response Demonstrates Governmental Dysfunction," *Washington Institute*, July 10, 2020, <https://tinyurl.com/ytqtzs9g>

38- حنة، ب. «مبادرات لمواجهة فيروس كورونا: في الاتحاد قوة، ولكن!»، جمعيتي، 2020، <https://shorturl.at/knvE6>.

39- «منظمات المجتمع المدني تتطوع لمساعدة المحتاجين في تونس تحت الإغلاق»، *France24*، 2020، استرجع من <https://shorturl.at/gsyD3>.

40- فؤاد غربالي، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، الحالة التونسية، ورقة في هذا الإصدار.

41- Alexander Reiffenstuel, "Tunisia's Civil Society Supports Governmental Efforts of Slowing COVID-19 Transmission in Tunisia." *Freie Universität Berlin*, (2020).

والتوعية والتواصل<sup>42</sup>. ونشير هنا إلى أن عمل المجتمع المدني في تونس تخطى المساعدة الاجتماعية ومكافحة المعلومات المغلوطة إلى الضغط على الحكومة من أجل إعادة مراجعة خطة الطوارئ الصحية. فقد أصدر الائتلاف المدني في يوم 3 أغسطس 2021 بياناً (من بين الموقعين عليه الاتحاد العام التونسي للشغل) طالب فيه السلطات باتخاذ إجراءات عاجلة لتحسين قدرات الهياكل الصحية على مجابهة الوباء خاصة بعدما فاقت الوفيات 20 ألف نسمة<sup>43</sup>.

وبعكس الدول الأخرى، جاء رد فعل دولة لبنان لأزمة كوفيد-19 سريع وإستراتيجي. ولنشاط المجتمع المدني البارز وقت الجائحة بُعدٌ يشبهه الكثيرون بالدور الذي لعبه في الحرب الأهلية اللبنانية، لا سيما بعد انفجار مرفأ بيروت والاحتياجات الإغاثية المتفاقمة التي فرضها الواقع<sup>44</sup>. وفي الوقت نفسه تأسست العديد من المبادرات المجتمعية التي نشطت في مجال مواجهة مشاكل التوعية الصحية، وتوفير دعم تكنولوجي للمرضى والعاملين في القطاع الطبي، خاصة وأن الدولة كانت في احتياج كبير لتأسيس وتمكين البنية التحتية التكنولوجية لأنشطة التوعية وتوفير الخدمات الطبية<sup>45</sup>. وقد لعب الشباب دورًا هامًا في

---

42- Salma Bahi and Ahmed Abdelaziz, "Profil des initiatives communautaires de riposte contre la pandémie COVID-19 en Tunisie, "La Tunis Medicale, 99nos.1 (2021) : 168-178.

43- فؤاد غربالي، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق.  
44- فاطمة الموسوي، الانهيار، التسييس، الانتهاك: اقتفاء أثر كورونا في لبنان، ورقة في هذا الإصدار.

45- Petra Khoury, Eid Azar, and Eveline Hitti, "Covid-19 response in Lebanon: Current Experience and Challenges in a Low-Resource Setting, "JAMA, 324 no.6 (2020): 548-549.

تنظيم المبادرات التوعوية والتنشيط من أجل التمكين التكنولوجي والطبي، ودعم الملتمزمين بالحجر المنزلي.<sup>46</sup> ومن أمثلة هذه المبادرات، المبادرة التي أطلقها الطلاب في كلية الرعاية الصحية في الجامعة اللبنانية من أجل توفير الرعاية الصحية المنزلية للمصابين بكورونا أو المعزولين، وإنشاء طلاب الجامعتين اللبنانية وبيروت العربية مبادرات تطوعية هادفة إلى التوعية ومساعدة السكان على الالتزام بالحجر المنزلي ومساندة المستشفيات والقطاع الصحي.<sup>47</sup> وعلي الرغم من أن أزمة جائحة كورونا أثبتت أن مساحة المجتمع المدني في لبنان هي مساحة فعالة إلى حد كبير إلا أن الجمعيات الأهلية اللبنانية واجهت، في نفس الوقت، صعوبات كبيرة في تنظيم برامج الإغاثة بسبب تعقيدات في التمويل والحالة الاقتصادية في البلاد التي تأثرت بشكل كبير بالأزمة.<sup>48</sup>

ومما سبق يتضح أن منظمات المجتمع المدني والمبادرات المجتمعية واجهت عوائق فيما يتعلق بحرية الحركة والتنقل خصوصاً في الأردن. وتشاركت مؤسسات المجتمع المدني في الدول الأربع في مواجهة صعوبات في التمويل سواء بسبب هذا التضيق أو بسبب تعقيدات الحصول على التمويل أو لصعوبة الظروف الاقتصادية خاصة في لبنان. وفي مواجهة

---

46- إبلةه الغصين، المواطنة في مواجهة «كورونا»: تطوُّع الشباب اللبناني نموذجاً، سلام وكلام، 2020،

<https://shorturl.at/bpGSV>.

47- فاطمة الموسوي، الانهيار، التسييس، الانتهاك: اقتفاء أثر كورونا في لبنان، مرجع سابق.  
48- Sophia Warby, "Lebanese Civil Society and the Impact of COVID 19: A Survey of Perceptions and Responses to the Pandemic," *Ark International*, July 11, 2020, <https://tinyurl.com/yu5ha62l>

هذه التحديات، اتبعت مؤسسات المجتمع المدني في الأردن سياسة التفاعل المرن وتوجيه الأنشطة لخدمة من يعانون من الجائحة. أما في لبنان ومصر وتونس، فتعددت طرق التفاعل ما بين تعدد المبادرات المجتمعية وعمل مؤسسات المجتمع المدني الرسمية المنوطة بالأمر لتقديم الدعم المطلوب. والحقيقة هي أن المجتمع المدني في جميع هذه الدول استخدم وسائل التواصل الاجتماعي والتكنولوجي سواء في الوصول إلى الفئات المستهدفة أو في تقديم الدعم والتمكين الرقمي اللازم لهذه الفئات. وأخيراً، بعكس الوضع في الأردن ولبنان، حاول المجتمع المدني في تونس ومصر متمثلاً من الأساس في الائتلاف المدني في تونس ونقابة الأطباء في مصر في لعب دوراً في الضغط من أجل تعديل أعمق وأكثر جذرية في السياسات الصحية المتبعة، ولكن تظل محاولات توحيد المجتمع المدني بشكل يجعله أكثر توحداً وأكثر قوة هيكلية لمواجهة مثل هذه الأزمات غير ناجحة بالذات في مصر ولبنان والأردن.

ثالثاً: تفاعلات المنظمات النسوية، دور الحراك النسوي، وتحدياته

نعرض في السطور القادمة مقارنة بين طبيعة دور الحراك النسوي في التعامل مع جائحة كوفيد-19 في كل من الدول الأربع، كما نقدم مقارنة تحليلية لتحديات هذا الدور، خاصة فيما يتعلق بتضييق الدولة في بعض الدول، والكيفية التي تعاملت بها مع هذه العوائق، وحدودها.

عانت المرأة الأردنية في فترة الجائحة من مجموعة من المشاكل الأساسية، بدءاً من صعوبات في ممارسة حقها في العمل، خاصة مع عدم مراعاة

الإجراءات الاحترازية الحكومية لمواجهة فيروس كورونا للفروق القائمة على النوع. كما تحملت أعباء إضافية، حيث كانت الضحية الأكبر في فقدان وظائفها ومصادر دخلها بسبب إغلاق مراكز الرعاية والمدارس وتحول التعليم إلى النظام عن بُعد. وبناءً على ذلك، اضطرت آلاف النساء العاملات إلى التنازل تطوعاً عن وظائفهن من أجل التفرغ لرعاية أبنائهن. هذا بالإضافة إلى ارتفاع معدلات العنف القائم على النوع والعنف الأسري.<sup>49</sup> كما سلطت الجائحة الضوء على المشاكل الهيكلية والمؤسسية البارزة التي تعوق الحركة النسوية<sup>50</sup>. ربما كانت من أكبر المؤشرات لهذا الوضع هو غياب النساء التام من لجان التخطيط الخاصة بالجائحة<sup>51</sup>. والحقيقة هي أن إعاقة مساحة المجتمع المدني في الأردن وحرياته، ونزع التسييس عنه خاصة في ظل الجائحة أدت إلى تشتيت الشبكات النسوية في البلاد وإضعافها.<sup>52</sup> ومع ذلك، فإن العديد من القيادات النسوية انتقدت حالة تهميش المجتمع المدني.<sup>53</sup> كما تحدثت الحركة النسوية قرارات الدولة التضييقية: فبالرغم من سياسة كوفيد-19 التي تمنع التجمعات العامة التي تزيد على 20 شخصاً، اجتمع المئات

---

49- وليد حسني زهرة، تأثير جائحة كورونا على واقع الحوكمة في الأردن، مرجع سابق.  
50- «أثر جائحة كورونا في مجالات الصحة والعنف الأسري والاقتصاد في الأردن بحسب النوع الاجتماعي»، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2020.  
51- «قيادات نسوية: النساء ساهمن في صمود الأسر بمواجهة كورونا»، وكالة الأنباء الأردنية، 2020.

<https://tinyurl.com/2xdddpgmy>

52 Nermine M. Garlick and Bessam Jaber, "Impact of Shrinking Space on Women Organising in Jordan," *Kvinnan till Kvinna Foundation*, 2021, <https://tinyurl.com/yvh7buaq>

53- وليد حسني زهرة، تأثير جائحة كورونا على واقع الحوكمة في الأردن، مرجع سابق.

من المحتجين أمام مجلس الشعب في 20 يوليو 2020 لرفض العنف ضد المرأة واعتراضاً على ضرب امرأة أردنية -أحلام- على يد أبيها حتى الموت. وانتشرت القضية على منصات التواصل الاجتماعي تحت شعار «صرخات أحلام». وطالبت النساء المحتجات بتغيير مادة 99 ومادة 340 في قانون العقوبات التي تسمح بعقوبات خفيفة لمرتكبي جرائم «الشرف»، وبإزالة أقسى العقوبات على الوالد الجاني.<sup>54</sup> وأخيراً لعبت المؤسسات النسوية دوراً مهماً في التنظيم والمشاركة في الاحتجاجات الافتراضية وتلك التي نظمت على أرض الواقع رفضاً لإغلاق الدولة واستيلائها على نقابة المعلمين المستقلة القوية في 25 يوليو 2020 بموجب قانون الطوارئ.<sup>55</sup>

وفي مصر أيضاً، عانت النساء من زيادة في المسؤوليات المنزلية واقتصاد الرعاية بالإضافة إلى العنف الأسري والعنف المبني على النوع.<sup>56</sup> وقد عانت النساء وبخاصة العاملات بالقطاع غير الرسمي (مثل عاملات الزراعة والحرف اليدوية وعاملات المنازل) لأنه لا يوجد حماية قانونية لهؤلاء النساء العاملات، كما إنهن يواجهن احتمالية أكبر في التعرض للعنف الجسدي والنفسي والجنسي، هذا بالإضافة إلى تضرر دخلهن حيث ليس في إمكانهن الوصول إلى عملائهن المنتظمين. ومن الجمعيات القليلة التي قدمت دعماً لعاملات المنازل هي مؤسسة الشهاب، حيث

---

54- Garlick and Jaber, *Impact of Shrinking*, 2021.

55- المرجع السابق.

56- "Responding to the needs of women, "first responders" to Egypt's covid-19 crisis," *OHCHR*, February 25, 2021, <https://tinyurl.com/yvsvbmxw>

قامت ببعض التدخلات المتعلقة بنشر الوعي وتوفير خدمات الإغاثة والإعانة الفورية<sup>57</sup>. في هذا السياق، أطلقت العديد من المنظمات النسوية مبادرات داعمة لحقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والنفسية. تضمنت هذه المبادرات إنشاء خطوط ساخنة وتنظيم ندوات عبر منصات رقمية. كما تم إصدار تقارير تسلط الضوء على سياسات حماية المرأة من العنف المبني على النوع وسياسات الوقاية من الوباء<sup>58</sup> وفيما يتعلق بالزيادة في العنف الأسري أثناء انتشار فيروس كورونا، لعبت عدة منظمات نسوية دوراً في تقديم الدعم القانوني والنفسي لضحايا العنف وعلى رأسها مركز المساعدة القانونية للمرأة المصرية. ولقد أدرجت الأخيرة في 15 أكتوبر 2021 توصياتها بالتعاون مع مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية رداً على تقرير متابعة الحكومة للدورة الـ80 لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>59</sup>. وأخيراً، في ظل الجائحة وفي سياق ارتفاع حوادث العنف الجنسي وانحصار دور المجتمع المدني الذي عانى من تضيق مؤكد، انتشرت الحملات الإلكترونية التي قامت برفع الوعي فيما يتعلق بهذه القضية، ومطالبة السلطات بمعاقة جنات التحرش والعنف<sup>60</sup>. فعلياً، وفرت العديد من هذه المبادرات، على غرار حملة «تكليمي»، التي تأسست في 2020 مساحة آمنة لضحايا العنف الجنسي

57- «فيروس كورونا وتداعياته الاجتماعية على النساء: إدارة الأزمة في كل من مصر وتونس ولبنان»، مؤسسة فريدريش أيبيرت، 2021.

58- المرجع السابق.

59- “CEWLA and CESR Submit a Follow up Report on Egypt to the CEDAW’s 80th Session, “Center for Economic and Social Rights (CESR), 15 October 2021, <https://tinyurl.com/yulddnmy>

60- سلمى خليل، مصر وجائحة كوفيد-19، مرجع سابق.

للتحدث عنه دون الكشف عن هويتهم. والأهم، نجحت هذه الحملة في صناعة شبكة من المسؤولين المتعاطفين مع القضية، ما خلق في كثير من الحالات، رد فعل سريع لمعاقبة الجناة في حوادث العنف الجنسي.<sup>61</sup>

وفي تونس، شهد عدد حالات العنف ضد المرأة ارتفاعاً منذ صدور المرسوم الحكومي رقم 156 لعام 2020 في 22 مارس 2020، الذي يتعلق بإجراءات التصدي لتأثير الجائحة. كما كشفت الأزمة الصحية عن المعاناة التي واجهتها العاملات في قطاع الرعاية الصحية، وبخاصة عاملات النظافة اللواتي تعرضن لمخاطر المخلفات الطبية، بالإضافة إلى زيادة ساعات العمل. وتأثرت العاملات في القطاع الحيوي (مثل المتاجر) أيضاً، حيث كانوا معرضين لخطر الإصابة، هذا بالإضافة إلى تأثر معظم العاملات الريفيات في القطاع الزراعي خاصة وأن أغلبهن لا يتمتعن بتغطية اجتماعية.<sup>62</sup> وعلى الرغم من ضعف الحركة النسوية في الريف والمناطق المهمشة حيث إن تمركزها وتأثيرها الأكبر في المدن،<sup>63</sup> أطلقت بعض الحملات الداعمة للمرأة اقتصادياً، وخصوصاً دعم للمرأة الريفية في تونس. فقد أطلق المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية مع مجموعة من المؤسسات الأهلية تحالف «تعيش سالمة» الذي دعا وزارة الصحة ووزارة النقل إلى الاستثمار في تحسين البنية التحتية العامة وتوفير

---

61- "Speak Up: empowering victims to combat sexual harassment and gender-based violence in Egypt," *World Justice Project, 2022*, <https://tinyurl.com/yuaheego>

62- فؤاد غربالي، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق.

63- المرجع السابق.

التحفيّزات المالملة لضمان النقل الأامن للعاملات في الريف.<sup>64</sup> كما طبقت بعض المؤسّسات مثل جمعية نساء من أجل المواطنة والتنمية والاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي برامج تدريبية للنساء الريفيات وعملت كمرکز للمعلومات في المناطق الريفية<sup>65</sup>. وفيما يتعلق بقضية العنف ضد المرأة، استخدمت الجمعيات الأهلية خبرتها في التحريك والحشد للتأثير في سياسات العنف المبني على النوع. فقد قامت هذه الجمعيات على تحصيل وتوثيق البيانات للنشر واستخدامها في الحملات التوعوية، كما انتقدت أيضاً الحركة النسوية الشرطة ووزارة العدالة على عدم أخذ شكاوى النساء بجدية.<sup>66</sup> وضغطت الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات على المجلس الأعلى ووزارة العدالة لاعتبار حالات العنف ضد المرأة من ضمن الحالات الطارئة التي لا بد من أخذها للمحاكم وقت الجائحة<sup>67</sup> خاصة بعد إقرار المجلس الأعلى للقضاء تأجيل جلسات الاستماع بشأن القضايا المتعلقة بالشأن المدني في 23 مارس 2020.<sup>68</sup> ونجحت أيضاً الحركة النسوية في تأسيس خط ساخن للطوارئ للنساء اللاتي يواجهن عنفاً أسرياً، وضغطت على وزارة المرأة لفتح مأوى جديد لضحايا العنف

---

64- Alessandra Bajec, "Tunisia: Covid-19 increases vulnerability of rural women," *Arab Reform Initiative*, April 1, 2021, <https://tinyurl.com/y7dfyxke>

65- Bajec, "Tunisia."

66-Marou Youssef and Sarah Yerkes, "The Power of Bipartisan Mobilization: The success of Tunisia's feminist movement during the coronavirus pandemic." *Middle East Law and Governance*, 14 no.1, (2021): 114–127. <https://doi.org/10.1163/18763375-14011296>

67- مزيد من المعلومات، يرجى مطالعة صفحة الفيسبوك: <https://tinyurl.com/ywyo5pme>

68- فؤاد غربالي، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق.

الأسري. ومع ذلك، واجهت المؤسسات النسوية صعوبات مع قدوم الرئيس الحالي، بل وتهديدات مانعة للانتقاد العلني لسياسات الدولة ما أجبرهم على إعادة بناء الشبكات والاتصالات بهدف التحريك مرة أخرى<sup>69</sup>.

أما في لبنان، فأثناء الجائحة وبعد كارثة انفجار مرفأ بيروت، تفاقمت الأعباء التي تحملها النساء في الداخل، ما أدى إلى تفاقم أزمة العمل الرعائي غير المدفوع. في كثير من الحالات، وجدت النساء أنفسهن مضطرات إلى الاختيار بين المنزل والعمل، مما دفعهن لترك وظائفهن لتلبية احتياجات عائلاتهن، خاصة في ظل تراجع الدخل وتدهور قيمة العملة. وقد تفاقمت معاناة النساء، ولا سيما بعد أن تم إطلاق سراح العديد من النساء العاملات في القطاع الصحي. ومن بين الفئات التي تضررت بشدة، تجد نفسها عاملات المنازل المهاجرات، اللواتي حملن مسؤوليات متزايدة وأوقات عمل أطول دون أي راحة، إضافة إلى انتهاكات في دفع رواتبهن. ويرجع ذلك بشكل خاص إلى نظام الكفالة الذي ينظم استقدام العاملات المنزليات الأجنيات، والذي لا يشمل أي تشريع يحمي هذه الفئة، مما يترك ترتيب أمورهن للاتفاقات بينهن وبين أصحاب العمل. كما ازدادت حالات العنف ضد النساء، وتناقصت قدرتهن على الإبلاغ عنه مثلما حدث في تونس خاصة بعد إغلاق المحاكم المختصة بالأمور المستعجلة في لبنان، ما أعاق العديد من طلبات الحماية

---

69- Maro Youssef and Sarah Yerkes, "COVID-19 and Gender-Based Violence: Pandemic Response and Impact on Civil Society in Tunisia," *Middle East Political Science*, 2022, <https://tinyurl.com/ynkbfzhj>

للنساء المعنفات.<sup>70</sup> وقد قام المجتمع المدني النسوي بالدعوة إلى إيجاد حلول قانونية وعملية، والتحرك لتقديم المساعدة، وزيادة الوعي. وتعاونت الجمعيات والمنظمات النسوية مع حركة مكافحة العنصرية لمعالجة تحديات العاملات المهاجرات. كما وضعوا حلولاً للتواصل مع النساء المعنفات وخلق مسارات جديدة للإبلاغ والحماية. وسعت بعض الجمعيات بشكل مستمر إلى توعية النساء حول إمكانية استخدام خطوط هاتف سرية وآمنة لطلب المساعدة في حال مواجهة العنف في المنزل، على الرغم من قدرة المؤسسات في المجتمع المدني المحدودة على توفير الحماية اللازمة، التي ينبغي أن تكون مسؤولية الدولة أيضاً. هذا بالإضافة إلى بذل العديد من الجهود لإيجاد حلول لعائلات النساء اللبنانيات المتزوجات بأجانب، الذين واجهوا مشاكل في تأشيرات الإقامة والعودة إلى لبنان من الخارج، ودفع رسوم تعليم أطفالهن في المدارس والجامعات. وأخيراً، تحاول العديد من الناشطات رفع مستوى الوعي بالعمل غير المرئي للنساء، الذي تتجاهله تماماً الأطر الاقتصادية.

ومما سبق يتضح أنه على الرغم من معاناة النساء تقريباً من نفس المشكلات في عهد جائحة كورونا فإن إستراتيجية التعامل مع هذه التحديات اختلفت وفقاً لمدى قوة الحركة النسوية من ناحية، وحجم القيود المفروضة على المنظمات النسوية من ناحية أخرى. ففي الأردن ومصر حيث إن التضييق على مساحات عمل المجتمع المدني واضحة خصوصاً إذا تعلق الأمر بقضايا تخص ما هو أكثر من تقديم الخدمات الإغاثية

70- فاطمة الموسوي، الانهيار، التسييس، الانتهاك: اقتفاء أثر كورونا في لبنان، مرجع سابق.

والاجتماعية، لجأت الحركة النسوية إلى وسائل التواصل الإلكترونية وإلى التكنولوجيا لبناء شبكات تساعدهم على الاحتجاج والأهم الحصول على حقوقهن. وفي هذا السياق، نجحت الحركة النسوية في الأردن بعكس مصر في النزول إلى الشارع والاحتجاج رغم تحديات التجمهر التي فرضتها الطوارئ في ظل الجائحة، وهو أمر يستحق التأمل. أما في لبنان وتونس (على الأقل قبل وصول الرئيس الحالي) حيث كانت المساحة المتاحة للمجتمع المدني وخصوصاً للمنظمات النسوية أكبر، فقد لجأت هذه المنظمات في تونس إلى إستراتيجيات الضغط المباشر على السلطات عبر تنظيم صفوفها والمطالبة بحقوق النساء المهضومة، أما في لبنان، فقد لجأت المنظمات النسوية على قدر استطاعتها القيام بأدوار حامية وخدمية كان من المفترض أن تقوم بها دولة غائبة أحياناً ومغيبية في أحيان أخرى.

#### الخاتمة:

أولاً، أثبت المجتمع المدني بالمعنى الواسع ومنظمات المجتمع المدني بالمعنى الأضيق قدرة على التأقلم والتمحور، وتغيير الإستراتيجيات وفقاً لمساحات الحركة التي تتيحها الدولة ووفقاً للظروف التي تجد نفسها فيها (من تعقيدات الحصول على التمويل أو ظروف اقتصادية صعبة). فقد اتبعت مؤسسات المجتمع المدني في الأردن مثلاً سياسة المرونة حيث القدرة على توجيه الأنشطة بشكل واضح وفعال لمساحة متوافق عليها نوعاً ما وهي خدمة من يعانون من الجائحة. أما المجتمع المدني بالمعنى الأوسع في مصر وتونس ولبنان، فقد أثبت دينامية واضحة وقدرة على

إعادة إنتاج نفسه في صورة مبادرات مجتمعية قادرة على تعدي العوائق التي تفرضها الدولة. فعلى الرغم من النجاح المحدود الذي حققته الثورات المصرية واللبنانية وبدرجة أقل التونسية، فإن شبكات عديدة لا تزال كامنة منتظرة أية «فرصة» أو مجال للحركة. ومن ثم، وللمفارقة، فقد مثلت الجائحة بتحدياتها المؤكدة فرصة لشبكات كثيرة كي تنشط مجتمعياً حتى ولو لم تنشط سياسياً.

ثانياً، وعلى نفس المنوال، غيرت المنظمات النسوية نهجها وإستراتيجيتها وفقاً لقدراتها والقيود التي فرضت عليها. في الأردن ومصر، حيث تواجه المجتمعات تقييداً كبيراً على نشاطات المجتمع المدني، اتجهت الحركة النسوية إلى استخدام وسائل الاتصال الإلكتروني والتكنولوجيا لبناء شبكات تمكنها من التعبير عن مطالبها والتنديد بالقيود والحصول على حقوقها. والأهم، صناعة شبكة من المسؤولين المتعاطفين مع القضية، بشكل يضمن بطريقة أكبر معاقبة الجناة في حوادث العنف الجنسي. بالمقابل، في لبنان وتونس (قبل وصول الرئيس الحالي على الأقل) حيث ينعم المجتمع المدني بحرية أكبر نسبياً، اتبعت المنظمات النسوية إستراتيجيات الضغط المباشر على السلطات من خلال تنظيم صفوفها والمطالبة بحقوق المرأة المنسية. أما في لبنان، فقد قامت المنظمات النسوية بأدوار حمائية وخدمية تعوض غياب الدولة في بعض الأحيان وعجزها في أحيان أخرى.

ثالثاً، ظهر الدور النقابي بشكل جلي في بعض الدول خاصة في مصر وتونس. ففي الوقت الذي لم تنجح فيه مؤسسات المجتمع المدني في التوحد والتنظيم للضغط من أجل تعديل أعمق وأكثر جذرية في السياسات الصحية المتبعة، لعبت نقابة الأطباء في مصر دوراً عظيماً في سياق سياسي منغلق وصعب، ولم تطلب فقط حماية الأطباء والأطقم الطبية، بل طالبت الدولة أيضاً بحماية المرضى وتوفير المستلزمات الناقصة لعلاجهم. ويلاحظ هنا أن إصرار الدولة في الأردن على الاستيلاء على نقابة المعلمين المستقلة وغلقتها يؤكد تأثيرها القوي والضغوط على الدولة. والحقيقة هي أن تجربة مثل تجربة نقابة الأطباء المصرية في ظل الجائحة وتجربة الاتحاد التونسي للشغل المؤثرة قبل وبعد الثورة التونسية تؤكد أن أي مشروع للتغيير الاجتماعي أو السياسي لا بد من أن يأخذ النقابات ودورها في الحسبان.

وأخيراً، ظهرت وسائل التواصل الاجتماعي والتكنولوجي كأداة فعالة لمنظمات المجتمع المدني وللمنظمات النسوية على السواء في الدول الأربع، حيث مكنتهم من تعدي العوائق البيروقراطية والمكانية والأمنية التي فرضتها الدولة في ظل الجائحة. كما استغل المجتمع المدني هذه الوسائل التي مكنت الأخير من الوصول بشكل فعال إلى الفئات المستهدفة أو تقديم الدعم والتمكين الرقمي اللازم لها. والحقيقة هي أن قوة تأثير الأدوات التكنولوجية تزداد مع الوقت، وتألّفها أجيال جديدة شهدت تغيرات فكرية واجتماعية. ومن المتوقع، أن تشهد الأجيال القادمة تغييرات ثقافية واجتماعية أعمق لاتصالها الأكثر جذرية مع التكنولوجيا. فهل تدفع هذه

التغييرات المرتقبة إلى التأثير في توازنات القوى بين هذه الأجيال الشابة  
كجزء من المجتمع المدني بمعناه الواسع) من جهة والنظام السياسي من  
جهة أخرى؟ هذا ما ستجاوب عليه السنوات القادمة.<sup>71</sup>

---

71- للمزيد من المراجع التي اعتمدت عليها الدراسة:

- Bahi, Salma, and Ahmed B Abdelaziz. "Profil Des Initiatives Communautaires de Riposte Contre La Pandémie COVID-19 En Tunisie." *La Tunis Medicale* 99, no. 1 (2021): 168–78.
- Bajec, Alessandra. "Tunisia: Covid-19 Increases Vulnerability of Rural Women." Arab Reform Initiative, April 1, 2021. <https://www.arab-reform.net/publication/tunisia-covid-19-increases-vulnerability-of-rural-women/>.
- Benford, Robert D., and David A. Snow. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology* 26, no. 1 (2000): 611–39. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>.
- "CEWLA and CESR Submit a Follow up Report on Egypt to the CEDAW's 80th Session." Center for Economic and Social Rights, October 15, 2021. <https://www.cesr.org/cewla-and-cesr-submit-a-follow-up-report-on-egypt-to-the-cedaws-80th-session/>.
- Duyvendak, Jan Willem, and Oliver Fillieule. "Conclusion. Patterned Fluidity: An Interactionist Perspective as a Tool for Exploring Contentious Politics." Essay. In *Players and Arenas: The Interactive Dynamics of Protest*, edited by Jan Willem Duyvendak and James M. Jasper. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015.
- Garlick, Nermine M., and Bessam Jaber. Rep. *Impact of Shrinking Space on Women Organising in Jordan*. Kvinna till Kvinna Foundation, 2021.
- Jabola-Carolus, Isaac, Luke Elliott-Negri, James M. Jasper, Jessica Mahlbacher, Manès Weisskircher, and Anna Zhelnina. "Strategic Interaction Sequences: The Institutionalization of Participatory Budgeting in New York City." *Social Movement Studies* 19, no. 5–6 (2018): 640–56. <https://doi.org/10.1080/14742837.2018.1505488>.
- James, Jasper. *Breaking down the state - protestors engaged*. Amsterdam University Press, 2015.
- Jasper, James M. "Linking Arenas: Structuring Concepts in the Study of Politics and Protest." *Social Movement Studies* 20, no. 2 (2021): 243–57. <https://doi.org/10.1080/14742837.2019.1679106>.
- Jasper, James M., and Jan Willem Duyvendak. *Players and arenas: The Interactive Dynamics of Protest*. Amsterdam University Press, 2015.
- Khoury, Petra, Eid Azar, and Eveline Hitti. "Covid-19 Response in Lebanon." *JAMA* 324, no. 6 (2020): 548–49. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.12695>.
- McAdam, Doug, John McCarthy, and Mayer Zald, eds. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- McAdam, Doug. *Political process and the development of Black Insurgency, 1930-1970*.

- 
- Chicago, IL: Univ. of Chicago Press, 1984.
- Osa, Maryjane. *Solidarity and contention: Networks of Polish opposition*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2003.
- Otay, Dhia. "How Tunisia's Covid Response Demonstrates Governmental Dysfunction." The Washington Institute, July 10, 2020. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-tunisia-covid-response-demonstrates-governmental-dysfunction>.
- Reiffenstuel, Alexander. "Tunisia's Civil Society Supports Governmental Efforts of Slowing COVID-19 Transmission in Tunisia," 2020.
- Rep. *Shrinking Civic Space in Jordan: Concerning Developments Before and After COVID-19*. Amman: Phenix Center for Economics & Informatics Studies, 2021.
- Rep. *Strengthening Localization in Jordan*. Amman: Arab Renaissance for Democracy and Development, 2020.
- "Responding to the Needs of Women, 'first Responders' to Egypt's Covid-19 Crisis." OHCHR, February 25, 2021. <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/02/responding-needs-women-first-responders-egypts-covid-19-crisis>.
- "Speak Up." World Justice Project, 2022. <https://worldjusticeproject.org/world-justice-challenge-2022/speak>.
- Tarrow, Sidney G. *Power in movement social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Volpi, Frédéric, and James M. Jasper. "Rethinking Mobilization after the Arab Uprisings." Essay. In *Microfoundations of the Arab Uprisings: Mapping Interactions between Regimes and Protesters*, edited by James M. Jasper and Frédéric Volpi. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2018.
- Warby, Sophia. "Lebanese Civil Society and the Impact of Covid 19: A Survey of Perceptions and Responses to the Pandemic." ARK, July 10, 2020. <https://www.ark.international/ark-blog/lebanese-civil-society-and-the-impact-of-covid-19>.
- Youssef, Maro, and Sarah Yerkes. "Covid-19 and Gender-Based Violence: Pandemic Response and Impact on Civil Society in Tunisia." *Middle East Political Science*, June 15, 2022. <https://pomeps.org/covid-19-and-gender-based-violence-pandemic-response-and-impact-on-civil-society-in-tunisi>.
- Youssef, Maro, and Sarah Yerkes. "The Power of Bipartisan Mobilization: The Success of Tunisia's Feminist Movement during the Coronavirus Pandemic." *Middle East Law and Governance* 14, no. 1 (2021): 114–27. <https://doi.org/10.1163/18763375-14011296>.
- الدولة والمجتمع المدني في مصر في مواجهة كوفيد-19، 2020. المفكرة القانونية. <https://shorturl.at/ajsuY>
- حنة، بولارس 2020. «مبادرات لمواجهة فيروس كورونا: في الإتحاد قوة، ولكن!» جمعيتي. <https://shorturl.at/knvE6>.
- الغصين، أحمد. 2020. «المواطنة في مواجهة كورونا»: تطوُّع الشباب اللبناني «نموذجًا». سلام وكلام. <https://shorturl.at/bpGSV>.

# الجائحة وحقوق الإنسان في منطقتنا

حفيفة شقير

مقدمة:

شكلت جائحة كورونا خطرًا حقيقيًا على حياة الناس عبر العالم وعلى حقوقهم وأثرت في عاداتهم المعيشية وصحتهم وظروف عملهم كما وضعت اقتصادات العالم ونظمه السياسية وعولته بأوجهها المختلفة أمام امتحان الاستمرار والسلامة والانضباط والديمقراطية والشعبوية والتعاون، والأولويات، والتناسك، والأمن. وأخذت الجائحة عدة مظاهر مترابطة فهي حسب منظمة الأمم المتحدة «لا يمكن أن تكون

---

«قيادات نسوية: النساء ساهمن في صمود الأسر بمواجهة كورونا». 2020. وكالة الأنباء الأردنية. [https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID&56172=lang=ar&name=local\\_news](https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID&56172=lang=ar&name=local_news).

أثر جائحة كورونا في مجالات الصحة والعنف الأسري والاقتصاد في الأردن بحسب النوع الاجتماعي، 2020. عمان: المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

«منظمات المجتمع المدني تتطوع لمساعدة المحتاجين في تونس تحت الإغلاق». 2020. France 24. <https://shorturl.at/gsyD3>.

فيروس كورونا وتداعياته الاجتماعية على النساء: إدارة الأزمة في كل من مصر وتونس ولبنان. 2021. مؤسسة فريدريش أيبرت.

فقط أزمة صحية، بل هي أزمة اقتصادية وأزمة إنسانية وأزمة أمنية وأزمة لحقوق الإنسان. أثرت في الجميع والعائلات والمجتمعات وبينت الهشاشة الموجودة في كل الأمم.<sup>1</sup>

وبالنسبة إلى حقوق الإنسان فقد مستها الجائحة بدرجة أولى وضحت بها السياسات المحلية والدولية لفائدة الصحة العامة. فقيدت ممارسة البعض منها وخاصة الحقوق والحريات الفردية والعامة وحقوق الفئات الهشة وحقوق النساء. وهذا ما يطرح عدة تساؤلات حول مدى احترام السياسات لمقاربة حقوق الإنسان في تناول آثار الجائحة وحول مصير هذه الحقوق والحريات أثناء الجائحة وطبيعة التضييق التي مست هذه الحقوق وشروط تطبيقها بما يضمن الحقوق والحريات في كل الأزمنة وخلال الأزمات، علمًا بأن المنظومة الدولية والتشريعات المحلية وضعت شروطًا لقبول التضييق على الحقوق والحريات.

**أولاً: أهم التضييقات الصادرة عن بعض الدول أثناء الجائحة والمتعلقة بحقوق الإنسان**

صاحب ظهور الجائحة مجموعة من الإجراءات للحد من انتشارها ولتمكين مرفق الصحة العمومية من أداء مهامه، لكن العديد من هذه

---

1- La pandémie n'est pas qu'une crise sanitaire ; c'est une crise économique, une crise humanitaire, une crise de sécurité, et une crise des droits humains. Elle a touché tout le monde, nos familles, nos sociétés. La crise a mis en évidence les fragilités qui existent au sein des nations et entre elles. ONU, « Riposte globale du système des Nations unies face à la COVID-19. Sauver des vies, protéger les sociétés, reconstruire en mieux », New York, Nations unies, juin 2020, p. 1, en ligne : [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive\\_response\\_to\\_covid-19\\_french\\_.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_french_.pdf).

الإجراءات تحولت إلى تضييقات على الحقوق والحريات بعد أن اعتمدت بعض الدول تدابير رقابية استثنائية على حياة المواطنين والمواطنات وحررياتهم وأعلنت حالة الطوارئ أو واصلت العمل بأمر حالة الطوارئ مثل تونس<sup>2</sup>. في هذا السياق، تحذر مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان السابقة «ميشيل باشيليت» الحكومات من عدم انتهاك حقوق الإنسان بحجة التدابير الاستثنائية والطارئة التي تعتمدها في مواجهة تحدي حماية الأشخاص من كوفيد 19 «فالصلاحيات التي تمنحها حالة الطوارئ للحكومات لا يجب أن تشكّل سلاحًا تستخدمه بهدف سحق المعارضة، والسيطرة على السكان، وإدامة وجودها في السلطة، بل بهدف التصديّ للوباء بفعالية، لا أكثر ولا أقل<sup>3</sup>. وقد بين الاطلاع على سياسات الدول وتصرفاتها في فترة الكوفيد عدم احترامها لالتزاماتها الناتجة عن مصادقتها على الاتفاقيات الدولية والإقليمية المنظمة لحقوق الإنسان بصفة عامة وعدم احترامها لتشريعاتها المحلية المكرسة لهذه الحقوق.

1- الحقوق التي عرفت تضييقات: من بين هذه الحقوق سنهتم تبعاً بالحقوق المدنية والسياسية ثم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما سنركز في بعض الفئات الأكثر استهدافاً.

2- ينظم حالة الطوارئ أمر عدد 50 لسنة 1978 الذي صدر إثر أحداث 26 جانفي 1978 ولم يقع تغييره حتى الآن رغم عدم دستوريته.

3- باشيليت: لا يجب استخدام التدابير الاستثنائية المعتمدة لمكافحة كوفيد 19- لتغطية انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان. جنيف (في 27 نيسان/ إبريل 2020).

## الحقوق المدنية والسياسية

عرفت الحقوق المدنية والسياسية جملة من التضييقات التي أثرت في الممارسات الديمقراطية، وأهمها التضييق على حرية التنقل ومنع المواطنين والمواطنين من السفر ومن الخروج إلى الفضاء العام وخاصة عدم الخروج إلا بشروط وفي أوقات محددة، نظرًا إلى إعلان حظر التجول وفي بعض الأحيان إعلان حالة الطوارئ بما فيها حالة الطوارئ الصحية.

- إعلان منع الجولان الخضوع لتقديرات السلطة الأمنية:

في تونس، لم تكشف أزمة الجائحة فقط عن الفروقات الاجتماعية والمجالية التي لم تستطع الدولة التعاطي معها على نحو يعزز قدرات المجتمع على الصمود، لكنها كشفت أيضًا عن أن التعاطي مع الحريات الأساسية لم يكن متجذرًا لدى الأجهزة الرسمية المكلفة بتطبيق ترتيبات الحجر الصحي التي اتخذت إجراءات غلب عليها التسرع والارتجالية في بعض الأحيان<sup>4</sup> على غرار غلق الحدود التي تمت بأمر رئاسي عدد 24 لسنة 2020<sup>5</sup> وفي هذا السياق، صدر أمر رئاسي عدد 28 لسنة 2020 مؤرخ في 22 مارس 2020 يتعلق بتحديد الجولان والتجمعات خارج أوقات منع الجولان.<sup>6</sup>

4- Avocats sans frontières « deux mois de luttes contre le covid 19 en Tunisie : Analyse en matière d'Etat de droit » <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2020/06/ASL-Co-vid-19-1.pdf>

فؤاد غربالي، الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل جائحة كورونا، الحالة التونسية. 5- أمر رئاسي عدد 24 لسنة 2020 مؤرخ في 18 مارس 2020، يتعلق بمنع الجولان بكامل تراب الجمهورية.

6 أمر رئاسي عدد 28 لسنة 2020 مؤرخ في 22 مارس 2020 يتعلق بتحديد الجولان

وفي الأردن، تم إعلان حالة الطوارئ بمرسوم ملكي<sup>7</sup> في 17 آذار مارس 2020 وصدر قرار بتفعيل قانون الطوارئ رقم 13 لسنة 1992 بعد تسجيل 84 إصابة بالفيروس معظمها لقدامين من الخارج، بين 15 و20 آذار/ مارس 2020. كما أعلنت الحكومة في 20 من نفس الشهر، فرض حظر تجول شامل في جميع مناطق المملكة، بدأ سريانه اعتبارًا من 21 آذار/ مارس من ذلك العام، بينما تم تسجيل أول إصابة لأردني بالفيروس بتاريخ 2 آذار/ مارس<sup>9</sup>. وتم منح رئيس الوزراء سلطات واسعة تشمل تقييد الحقوق الأساسية، لتسحب بالتالي على كل نواحي الحياة حفاظًا على الصحة العامة ولمعالجة تداعيات الفيروس والحد من انتشاره، بالرغم من تعهدات رئيس الوزراء آنذاك بحماية الحقوق الأساسية.

---

والتجمعات خارج أوقات منع الجولان.

7- صدر قانون الطوارئ استنادًا إلى نص المادة (124) من الدستور الأردني التي نصت على: «إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء».

8- صدرت الإرادة الملكية بتاريخ 17 آذار/ مارس 2020، وجاء في نصها: «وهنا أوجه الحكومة بأن يكون تطبيق قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه، في أضيق نطاق ممكن، وبما لا يمس حقوق الأردنيين السياسية والمدنية، ويحافظ عليها، ويحمي الحريات العامة والحق في التعبير، التي كفلها الدستور وفي إطار القوانين العادية النافذة، وكذلك ضمان احترام الملكيات الخاصة سواء أكانت عقارًا أو أموالًا منقولة وغير منقولة. فالهدف من تفعيل هذا القانون الاستثنائي، هو توفير أداة ووسيلة إضافية لحماية الصحة العامة والحفاظ على صحة وسلامة المواطنين، والارتقاء بالأداء ورفع مستوى التنسيق بين الجميع، لمواجهة هذا الوباء». الموقع الرسمي للدويان الملكي الهاشمي على رابط: <https://2u.pw/i14D8e>

9- موقع طقس العرب على رابط: <https://2u.pw/XfFzDz>

وانعكس إعلان حالة الطوارئ على بقية الحقوق كتضييق الحق في الحياة الخاصة ومنع حرية التجمع السلمي والتظاهرات في الفضاءات العامة وحرمان المواطنين والمواطنات من حقوقهم الثقافية بعد غلق دور الثقافة وقاعات السينما والمقاهي.

- العزل الإجباري للوافدين ولمن وقع إجلاؤهم: تأخر في السند القانوني

قررت الحكومة في تونس إجبار المواطنين والوافدين الذين وقع إجلاؤهم بالدخول في عملية حجر صحي إجباري، في أماكن تختارها السلطات الصحية.

### حرية التعبير

شهدت حرية الرأي والتعبير تضييقات وصلت إلى حد المحاكمات، مثل ما وقع في تونس حيث وجهت تهمة «المس بالمقدسات والأخلاق الحميدة والتحريض على العنف»، للمدونة السيّدة آمنة الشرقي إثر نشرها على وسائل التواصل الاجتماعي نصّاً منظوماً على مثال النص القرآني ويحمل عنوان «سورة كورونا» واعتبرت النيابة العامة التونسية هذا النص، تهمة تصل عقوبتها إلى ثلاث سنوات من السجن المشدد. واستهدفت انتهاكات حرية الرأي والتعبير في تونس فئة أخرى من السكان، وهي فئة نشيطة على مواقع التواصل الاجتماعي حيث واجه خمسة مدونين عقوبات قاسية بعد نشر فيديوهات أو آراء عادية تتعلق

بإستراتيجية الحكومة لإدارة الأزمة<sup>10</sup>.

وفي الأردن فإن التعليقات وأوامر الدفاع أثرت كثيرًا في حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والحريات الفردية، ويكفي الإشارة الى أوامر منع التجول، وحظر التجمع التي مثلت مؤشراً واضحاً على مدى تراجع حقوق الإنسان وحرية الرأي والتعبير والحريات الفردية بما فيها الحريات السياسية. وهذا الأمر ينطبق تمامًا على النساء. ولم يطرأ أي جديد على القوانين والتشريعات الناظمة لحرية الرأي والتعبير في عامي 2020 و2021.

### - دور منظمات المجتمع المدني رغم تقييد حرية الجمعيات

في تونس، لعبت منظمات المجتمع المدني دورًا أساسيًا في التعهد بالأشخاص ذوي الإعاقة والفئات الهشة. وحاولت الضغط على السلطات عبر إحداث تحالفات أو ائتلافات<sup>11</sup> من أجل مراجعة خطة الطوارئ الصحية التي أقرتها<sup>12</sup> أو من أجل تمكين النساء من التمتع بحقوقهن المرتبطة بالصحة الإنجابية والجنسية بعد قرار غلق المرافق

---

10- ألفة بلحسين. الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحقوق الفردية أثناء الحجر الصحي، تناول الإعلامى. مقال صدر فيالفاضلية بين الحقوق والحريات. في علاقة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالحريات الفردية. مؤلف جماعي تحت إشراف الأستاذ وحيد الفرشيشي، تونس، 2020.

11- <https://ftdes.net/ar/collectif-de-defense-du-secteur-public-de-la-sante/>

12- على غرار الائتلاف المدني الذي أصدر يوم 03 أوت 2021 بيانًا (من بين الموقعين عليه الاتحاد العام التونسي للشغل) اعتبر فيه أنه بعد ما ألت إليه الأوضاع الصحية من وفيات فاقت 20000 وعجز المؤسسات الصحية عن توفير الأكسجين لكل المرضى الوافدين عليها، على السلطات أن تقوم بتعيين الإستراتيجية الوطنية للتلقيح واتخاذ إجراءات عاجلة لتحسين قدرات الهياكل الصحية على مجابهة الوباء وضرورة أن تستخلص الحكومة الدروس من أزمة الجائحة.

المكلفة بالصحة الانجابية.<sup>13</sup> في نفس السياق دفعت «أزمة كورونا» بالمجتمع المدني النسوي إلى التعهد بالنساء ضحايا العنف والاتصال بهن بطريقة غير مباشرة عبر الهاتف وتسهيل وصولهن إلى الوحدات المختصة لدى الأمن لاستقبالهن ومحاولة إيجاد حلول لإخراجهن من البيوت الزوجية عندما يكن ضحايا عنف زوجي. وقد تكفلت جمعية النساء التونسيات بالبحث حول التنمية تحت إشراف وزارة المرأة ببعث مأوى خاص بالنساء ضحايا العنف زمن الكوفيد.

وفي معرض الرد على ازدياد العنف ضد النساء أثناء الجائحة، كانت ردة فعل المجتمع المدني في لبنان متماهية إلى حد كبير مع ردة الفعل العالمية التي اعتبرت أن العنف ضد النساء هو الجائحة المسكوت عنها والحقيقية، لا سيما مع الارتفاع المهول في أعداد النساء اللواتي لقين حتفهن بسبب العنف في لبنان وخارجه<sup>14</sup>. كما كان هناك العديد من المساعي الحثيثة التي قاموا بها لإيجاد حلول لعوائل النساء اللبنانيات المتزوجات بأجانب والذين واجهوا مشاكل في الإقامة والعودة إلى لبنان من الخارج وفيما يتعلق بدفع رسوم الأولاد في المدارس والجامعات.

---

13- قامت جمعية توحيدة بالشيخ بحملة واسعة من أجل إعادة فتح مراكز الصحة الإنجابية والجنسية التي تم غلقها في فترة الجائحة بقرار من وزير الصحة. Groupe Tawhidi Ben Cheikh et Association Tunisienne des Sage-femmes, en collaboration avec UNFPA, Tunisie. Lessage-femmes et les activités de la santé sexuelle et reproductive durant l'épidémie COVID-19 en Tunisie. Résultats d'une enquête auprès de 126 sage-femmes. Tunis.2020

14 الأمم المتحدة (2020)، تأثير جائحة كوفيد-19 على العنف ضد النساء والفتيات في الدول العربية من منظور منظمات المجتمع المدني النسائية. الرابط <https://shorturl.at/pHKSU>

## - التعدي على الحريات الشخصية: فرض اللقاح

فرض اللقاح على المواطنين والمواطنات وتم في العديد من الحالات اعتماده لتضييق الحقوق والحريات، مثل: حرية التنقل من بلد إلى آخر أو حق العمل أو الدخول إلى الفضاءات العامة والمكتبات وحتى المطاعم. كما فرض نوع معين من اللقاح. هكذا لم تقبل بعض الدول الأوروبية اللقاح الصيني أو الروسي. ما أدى إلى منع بعض المواطنين والمواطنات من السفر إلى هذه الدول<sup>15</sup>.

## - الحق في محاكمة عادلة

من أهم الحقوق التي تم تضييقها والتي كانت لديها انعكاسات على حالة المواطنين والمواطنات، الحق في الوصول إلى العدالة وحقوق الدفاع نظرًا إلى إغلاق المحاكم والسماح للوصول إلى العدالة إلا في الحالات الطارئة التي تستدعي تدخل للقضاء. في تونس، انعكس إغلاق المحاكم على وضع النساء بما إن معدلات العنف المسلط على النساء ارتفع. فحسب وزيرة المرأة والأسرة في تصريح صادر بتاريخ غرة أفريل 2020، تضاعفت معدلات العنف المسلط على النساء خمس مرات مقارنة بالفترة نفسها من العام الماضي، وذلك في ظل تلقي الوزارة شكاوى من نساء معنفات وأطفالهن<sup>16</sup>.

---

15- فاطمة الموسوي، «الانهيار، التسييس والانتهاك: اقتفاء أثر كورونا في لبنان» دراسة الحالة اللبنانية.

16- تصريح صادر بتاريخ 2020/04/1.

تزامنت هذه الزيادة في معدلات العنف ضد المرأة مع قرار المجلس الأعلى للقضاء، الذي اتخذ في 23 مارس/ آذار 2020، بتأجيل جميع جلسات الاستماع بشأن القضايا ذات الطابع المدني، بما في ذلك جلسات المصالحة. كما أعاق القرار وصول المرأة إلى خدمات العدالة مثل المحاكم المختصة في شؤون الأسرة أو المحاكم التي تتعامل مع العنف ضد المرأة. خلقت هذه العوائق التي تحول دون التمتع بحقوق النساء الدستورية أثناء الوباء تهديداً للأمن البدني والنفسي للنساء ضحايا العنف الأسري. وللتصدي لذلك العنف، فكر البعض في التفاضي عن بعد. ومع ذلك، فإن السؤال الذي يطرح نفسه يتعلق بمدى احترام هذه الطريقة في التفاضي لاحتياجات المتقاضين؟

في 2 مايو 2020، بدأت التجربة. ولكن الإعلان عنها جاء في 18 إبريل من قبل وزيرة العدل خلال زيارتها لسجن الهوارب في الوسط التونسي حيث صرحت بأنه «تم تجهيز غرفة في سجن «المرناقية»<sup>17</sup> للسماح بالمحاكمة عن بعد، مع تمديد التجربة إلى سجون أخرى في البلاد»، على أن يتم فيما بعد تجهيز قاعتين بالمحكمة الابتدائية بتونس للغرض.

#### - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

في المجال الاقتصادي، شملت التضييقات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالحق في التعليم والحق في العمل والحق في الصحة.

---

17- أهم سجن للرجال بتونس.

## - الحق في التعليم

تسببت جائحة كورونا في أسوأ أزمة يمر بها التعليم والتعلم خلال قرن من الزمن أثر غلق المدارس وكانت الفتيات الأكثر تضرراً في تونس، وبفرض الحجر الصحي العام في 22 مارس 2020 تواصل إغلاق أكثر من 6 آلاف مؤسسة تربوية ليجد ما يفوق المليون تلميذ أنفسهم مُجبرين على ملازمة المنزل.

الحلول المعتمدة: فكرت الجهات المعنية في بعض الحلول ومنها: تأمين الدروس الافتراضية في بعض الدول على محامل مختلفة لربط الصلة بين المتعلم والعملية التعليمية، إطلاق مشروع القناة الوطنية التربوية في تونس بالشراكة مع مؤسسة التلفزة التونسية والتي خصصت في تقديم دروس موجهة إلى الناشئة ودعم مكتسبات التلاميذ مع التمديد في فترة الحجر الصحي،<sup>18</sup> تقلص الزمن المدرسي إلى حدود النصف، التخفيف من البرامج الرسمية بكافة المراحل وملاءمتها مع الزمن المدرسي الجديد. كل هذه الإجراءات الاستثنائية التي فرضت على المنظومة التربوية في تونس لم تمر دون أن تترك أثرها في الجميع وخاصة التلاميذ، فحرمان التلاميذ من حقهم في الدراسة أدى إلى تراجع مستواهم المعرفي. كما ولّد ابتعاد التلميذ عن المدرسة لديه حالة من الجفاء والتراخي والنفور من الدراسة ودفعه إلى مزيد من الإقبال على الهواتف الذكية والألعاب الإلكترونية ومشاهدة محتويات تلفزيونية غير ملائمة لسنه. انعكست أزمة الكورونا

18 - حسب إعلان وزير التربية في تونس بتاريخ 14 أبريل 2020.

على وضع التلاميذ من ذوي الإعاقة. كما لم تنعكس على المنظومة التربوية بصورة متساوية بين أبناء الطبقات المسورة ونظرائهم من أبناء الطبقات المعوزة والمناطق المهمشة.

### - الحق في العمل

في تونس وفي مجال العمل بصفة عامة، طرحت العديد من الإشكاليات فيما يتصل بحماية الحق في العمل. تبدو هذه الحماية نسبية ومحدودة في الزمن، إلى حين يرفع الحجر الصحي، وهو ما يعرض عقود الشغل لخطر حقيقي بمجرد رفع التدابير الصحية التقييدية.

### - الحق في الصحة

الصحة: «الحق والحرمات من الحق» يقع على عاتق الدول التزام بضمان توافر وإمكانية الوصول إلى الرعاية والسلع والخدمات. لكن بعض المعلومات تفيد أنه تم منع بعض المتضررين من الوصول إلى الرعاية. وقد لاحظنا ظواهر تتعارض بعضها مع البعض وحتى مع الالتزامات الأولية في مسائل الطب والرعاية. ومن المفارقات التي لاحظناها فإن الحق في الصحة عرف تضييقاً وفي نفس الوقت تطبيقاً. فمن جهة ضيق بعض الإجراءات من التمتع بالحق في الصحة نظراً إلى قلة توفير الأدوية وفقدان الأجهزة الطبية وغلق بعض المرافق الصحية المختصة في كل ما يتعلق بالإجهاض والحمل أو عدم إجراء أية عمليات جراحية غير عاجلة<sup>19</sup>. ومن جهة أخرى يبدو أن السلطات ضحت ببقية حقوق

---

19- Groupe Tawhidi Ben Cheikh et l'Association Tunisienne des Sage-femmes

الإنسان لفائدة الحق في الصحة ولتغليب المصلحة الاجتماعية على مصلحة الأشخاص وحقوقهم. وهذا ما يطرح عدة تساؤلات حول قيمة الحق في الصحة بالنسبة إلى بقية حقوق الإنسان. فهل إن مظاهر التقييد على حقوق الإنسان استثنت الحق في الصحة؟ هل يعني هذا أن الحق في الصحة احتل مكانة متميزة وظرفية مكنته من فرض هيمنته المناسبة على بقية الحقوق أم هي أولوية ظرفية؟ وإذا ما أقررنا أن الحق في الصحة هو أولوية، لماذا لم يتمتع به الجميع على أساس المساواة وعدم التمييز بين المواطنين وبين الدول؟ لماذا تم حرمان النساء من حقوقهن الخصوصية المتصلة بالصحة الجنسية والإنجابية؟

## 2- الفئات الهشة الأكثر عرضة لتقييد حقوقهم

جاء في التقرير الصادر عن مركز القاهرة لحقوق الإنسان سنة 2020 أن تفشي فيروس كورونا فاقم كذلك من تدهور أوضاع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والأوضاع الإنسانية المتردية بالفعل في العالم العربي منذ سنوات.

### - حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

غابت كثير من مراكز الدعم والرعاية المخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة في تونس، في ظلّ جائحة كورونا، ورفض بعضها استقبالهم

---

collaboration avec UNFPA. Les sage-femmes et les activités de la santé sexuelle et reproductive durant l'épidémie covid-19 en Tunisie. résultats d'une enquête auprès de 126 sage-femmes, Tunisie 2020.

بذريعة تدابير الوقاية. فواجهت هذه الفئة تهميشا وإقصاء إضافيين. وبعد رفع الحجر الصحي الشامل لم توضع أيّ بروتوكولات صحية مخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة، من ضمن البروتوكولات الصحية التي وضعتها وزارة الصحة بالتعاون مع مختلف الأطراف المعنية للوقاية من الفيروس كما لم تكن هناك ميزانية خاصة تساعد في وضع الآليات الضرورية للوقاية، أو تذليل الصعوبات التي تواجه الأشخاص ذوي الإعاقة.

### - حقوق الأطفال

زاد فيروس كورونا من هشاشة الأطفال. رغم ذلك لم تتخذ الدولة خلال فترة الحجر الصحي الإجراءات اللازمة لتقليل الآثار الضارة للفيروس التاجي على حقوق الأطفال. وهذا ما نتج منه تفاقم الاعتداءات على الأطفال أثناء الحجر الصحي خاصة من خلال سوء معاملة الآباء والأمهات لأطفالهم/ن. وهذا ما دفع الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان في تونس إلى التدخل بعد تسجيل عدد من الانتهاكات التي تتعلق بأطفال كانوا ضحايا اعتداءات جنسية.<sup>20</sup>

### - حقوق ذوي الهوية الجنسية غير النمطية

تعرض هؤلاء الأشخاص لضغوطات كبيرة في حياتهم وكانوا ضحية سوء المعاملة والتمييز والعنف. هكذا ازداد في تونس تعرض الأشخاص المثليين والمثليات والعابرين والعبارات للهشاشة إذ وجد البعض منهم في وضع حرج خلال فترة الحجر الصحي، خاصة على المستوى الاجتماعي

20- الجمعية التونسية للدفاع عن الحريات الفردية، الحريات في زمن فيروس كورونا، تونس 2020.

والاقتصادي لأنهم عاطلون عن العمل ويعيشون في وضعية هشاشة متعددة الأبعاد.<sup>21</sup> وكان الالتزام بالبقاء في المنزل صعباً جداً بالنسبة إلى العديد من أفراد هذا المجتمع. وبصعوبة اضطر البعض إلى العيش مع عائلاتهم، في حين غادر البعض الآخر من دون تأمين مأوى بديل فاضطروا إلى العودة.

### - حقوق اللاجئين والمهاجرين

من أبرز الانتهاكات التي رافقت الوباء، التمييز الذي حصل ضد اللاجئين والمهاجرين، خصوصاً غير النظاميين الذين عانوا من العنصرية والتمييز وحرموا من التمتع بأبسط حقوقهم.

### - حقوق النساء: العنف والتمييز وعدم اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي

وفقاً لدراسة أعدها المكتب الإقليمي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة للدول العربية التي تناولت بيانات الأشهر الستة الأولى من الجائحة، فإن أقل من 5٪ من إجمالي الإنفاق على الاستجابة للجائحة في منطقة الدول العربية كان مراعيًا لاعتبارات النوع الاجتماعي. فاستثمر الجزء الأكبر، حوالي 90٪ من إجمالي إنفاق الحكومات للاستجابة للجائحة، في حماية التوظيف والنشاط الاقتصادي، وجاء 6٪ فقط من هذا الإنفاق مراعيًا لاعتبارات النوع الاجتماعي.<sup>22</sup> أدت جائحة كوفيد-19 منذ اندلاعها

21- نفس المرجع السابق.

22- هيئة الأمم المتحدة للمرأة، الدول العربية، الاستثمار المراعي للنوع الاجتماعي أساس التعافي من كوفيد-19 - في المنطقة العربية. دراسة صادرة عن هيئة الأمم المتحدة للمرأة 13 أكتوبر 2021  
<https://arabstates.unwomen.org/ar/news/stories/2021/10/gender-sensitive-investment-essential-for-covid19-recovery-in-the-Arab-states-un-women-study>

إلى تكثيف العنف ضد النساء والفتيات لاسيما في مجال العنف المنزلي، على سبيل المثال لا الحصر. لهذا السبب تعتبر هيئة الأمم المتحدة للمرأة العنف ضد النساء والفتيات «جائحة الظل». بينما يتركز اهتمام العالم في احتواء جائحة كوفيد-19، فإن هذه الآفة الأخرى آخذة في الازدياد، وتفاقت بسبب الإجراءات التي تم وضعها للتخفيف من انتشار الفيروس مثل الإغلاق والتباعد الاجتماعي وأشكال أخرى من القيود المفروضة على الحركة والتي لها تأثيرا مدمرا في النساء والفتيات اللاتي يعشن مع خطر العنف القائم على النوع الاجتماعي (GBV)، حيث إن العديد من العوامل التي تثير العنف ضد النساء والفتيات أو تديمه تضاغت من خلال تدابير الحبس الوقائي.<sup>23</sup> ولا بد هنا من التأكيد على أن الإجراءات الحكومية الاحترازية والوقائية والعلاجية لمواجهة كورونا لم تراخ بالمطلق الفوارق بين الجنسين، وأصبحت مسألة تحقيق العدالة القائمة على النوع الاجتماعي غائبة تماما، فتحملت المرأة أعباء إضافية بعد أن كانت الضحية الأبرز في فقدان وظائفها وأعمالها بسبب إغلاق دور الحضانة والمدارس وأعباء التعليم عن بعد، ما اضطر آلاف النساء العاملات على التخلي طوعاً عن وظائفهن للتفرغ لرعاية أبنائهن، وفي هذا الشأن وفي ظل كوفيد-19 تم إقرار نظام «الحماية الاجتماعية» المرتبط بتأمين الأمومة بدعم قطاع الرعاية في الحضانات.

---

23- ماريا نوبل فائز، التصدي لتأثير جائحة كوفيد-19 - على العنف ضد النساء والفتيات.

2020/11/27

<https://www.un.org/ar/128430>

أحدثت جائحة فيروس كورونا تغييرات واضطرابات في جميع جوانب الحياة، فَشَلَّت حركة الاقتصاد وأعاقت المجتمعات وعرقلت التنقل وأجبرت ملايين الناس في جميع أنحاء العالم على البقاء حبيسي منازلهم. وعمقت الأزمة التي تعيشها الدول بمختلف مظاهرها كما أحدثت قطيعة بين السلطة والمواطنين والمواطنات لأن في توحيتها للتدابير والإجراءات لمقاومتها والتوقي منها لم تأخذ بعين الاعتبار وضعياتهم الخصوصية ومصالحهم. كما تجاهلت المقاربة الحقوقية في وضع الضوابط عند تقييد حقوق الإنسان أو ممارستها. ما أحدث نوعاً من الفوضى وحتى الحيرة لدى المواطنات والمواطنين الذين فقدوا عملهم بالنسبة إلى البعض منهم أو أجبروا على التضحية بصحتهم لمواصلة العمل في ظروف غير لائقة. لذا وجب علينا أن نفكر في المقاربة الحقوقية التي يجب ان نعتمدها في صورة اندلاع الأزمات والجوائح دون أضرار ودون تمييز أو انتهاك لحقوق الإنسان.

### ثانياً: شروط إدخال تضييقات على حقوق الإنسان

تقول مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (السابقة) ميشيل باشيليت: «هذه أزمة إنسانية تحمل أبعاداً تنعكس على حقوق الإنسان. ومن أجل معالجتها، يجب أن نضع الناس وحقوقهم في صميم الاستجابة لها»<sup>24</sup>.

24- حقوق الإنسان في صميم الاستجابة لكوفيد-19، نيسان/ إبريل 2020.

## 1 اعتماد المقاربة الحقوقية: حقوق الإنسان كيان موحد غير قابل للتجزئة والتقييد

لا بد من التذكير أن حقوق الإنسان هي حقوق متأصلة في الطبيعة البشرية ومضمونة لكل الناس مهما كانت جنسيتهم، مقر سكناهم، جنسهم، أصلهم الإثني أو القومي، لونهم، دينهم، لغتهم أو أي وضع آخر. وهي حقوق مترابطة ومكمّلة بعضها لبعض وغير قابلة للتجزئة والتصرف. كما أنها حقوق شاملة لا يمكن التراجع عنها كما أنها حقوق مكرّسة ومضمونة في قواعد قانونية محلية كالقوانين/الدساتير ودولية مثل الاتفاقيات الدولية والعرف الدولي والمبادئ الدولية العامة وبقية مصادر القانون الدولي.

تعتمد النصوص الدولية على مجموعة من المبادئ والقيم التي يجب فهمها حتى ندرك أهميتها ونفعل مضمونها. وهذه المبادئ تتمثل في مبدأ الكرامة الإنسانية ومبدأ المساواة وعدم التمييز بين الجنسين.<sup>25</sup>

يكتسي مبدأ الكرامة قيمة هامة في القانون الدولي لحقوق الإنسان لأنه يعتبر من أهم المبادئ المؤسسة للاتفاقيات الدولية مثلها مثل قيمة الإنسان وتؤسس كل الصكوك الدولية المتعلقة بالموضوع. وقد تمّ اعتماد هذا المبدأ للمرّة الأولى في توطئة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.<sup>26</sup>

25- L'humanité n'est pas un état à subir. C'est une dignité à conquérir. De Vercors.

26- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

ومن مبدأ الكرامة ينبع آلياً مبدأ المساواة بين الناس الذي أقرّه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادّته الأولى: «يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق». ولأن لكل إنسان، بمقتضى إنسانيته وحدها، الحق في العيش الكريم، فله قيمة مساوية مع جميع الناس مهما كان وضعه (غني أو فقير، ذو إعاقة أو غير حامل لإعاقة، متزوج أو غير متزوج...)، خصائصه البيولوجية (ذكر أو أنثى، طفل أو كهل)، حالاته الاجتماعية (الجنس والأصل العرقي أو الدين...)، فالناس جميعاً مختلفون، ولكنهم متساوون في الحقوق والكرامة.

ويمثل مبدأ المساواة التعبير الأوضح عن كونية حقوق الإنسان لأنه يقتضي أن يتم الاعتراف بحقوق الأشخاص دون اعتبار لأي وجه من أوجه الاختلاف. غير أن الممارسة أثبتت، في كل أنحاء العالم وفي أحيان كثيرة، أشكالاً عديدة للمسّ بمبدأ المساواة في الحقوق بين المواطنين. ولذلك اعتمد القانون الدولي لحقوق الإنسان تدريجياً سلسلة من الاتفاقيات الدولية التي تهدف إلى حماية حقوق الأشخاص من انتهاكات بعينها، مثل: التعذيب والاختفاء القسري والاعتداء على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية... أو حماية فئات بعينها لتعرضهم لعدم المساواة والحيث ولا انتهاك حقوقهم، مثل: النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين وغيرهم. فما يخلق عدم المساواة في الحقوق هو التمييز، أي عندما يقيم القانون اختلافات في الوضع القانوني للأشخاص كأن يمنح بعضهم امتيازات يحرم منها بقيتهم. ولهذا السبب جاءت المادة الثانية من الإعلان العالمي لمنع كل شكل من أشكال التمييز أيّاً كان أساسه أو

مبرره: «لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد، أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء. وفضلاً على ما تقدم فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي، أو القانوني، أو الدولي لبلد، أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود». والملاحظ أن كل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تحتوي على مادة أو أكثر تنصّ على مبدأ المساواة وتمنع التمييز مهما كان أساسه وتضع مجموعة من التدابير والإجراءات لإلغائه.

تتمثل طريقة التقييد في إرداف كل حق من الحقوق التي يضمنها الدستور أو المعاهدة الدولية بجملة من الضوابط الخاصة التي تتعلق به. فلا يمكن فرض قيود على حقوق معينة إلا في إطار تلك الأحكام التي تكون عادة متباينة<sup>27</sup>.

فعلى المستوى الدولي، تضمنت بعض الصكوك الدولية والإقليمية شروط تحديد الحقوق والحريات والضوابط التي يجب احترامها، مثل: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>28</sup>، ووفقاً للجنة المعنية

---

27- خالد الماجري، ضوابط الحقوق والحريات، تعليق على الفصل 49 من الدستور التونسي.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تونس، 2017  
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/regulations-of-rights-and-freedom-commentary-on-chapter-49-of-the-tunisian-constitution-AR.pdf>

28- صادقت كل من تونس والأردن ولبنان ومصر على هذا العهد.

بحقوق الإنسان (التعليق العام رقم 29، الفقرات 13-16)، هناك عناصر في بعض الحقوق غير المدرجة في المادة 4 (2) لا يمكن الانتقاص منها بشكل قانوني<sup>29</sup>. وهي ذات صلة بحقوق الإنسان بشكل خاص في سياق مكافحة الإرهاب وتقتضي أن: يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصيلة للإنسان (المادة 10) وحظر أخذ الرهائن والاختطاف والاحتجاز غير المعترف به واحترام المتطلبات الأساسية للمحاكمة العادلة.

كما أن بعض الحقوق الأخرى تعتبر غير قابلة للانتقاص بموجب القانون الدولي العام و/ أو في الممارسة أيضًا على الرغم من عدم التنصيص عليها صراحة بموجب المادة 4 (2). وهي تشمل الحق في محاكمة عادلة (المادة 14) وعناصر مبدأ عدم التمييز، وذلك لحماية الحقوق غير القابلة للانتقاص.<sup>30</sup> وحسب تأويل لجنة حقوق الإنسان في تعليقاته المختلفة وخاصة التعليق رقم 19 يجب أن تكون التدابير استثنائية ومؤقتة وأن تتخذ في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع مع احترام مبدأ التناسب<sup>31</sup>.

---

29- المادة الرابعة: في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي.

30- انظر، على سبيل المثال، الأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان (2001)، والتعليق العام رقم 29: المادة 4: الاستثناءات أثناء حالة الطوارئ، 31 آب/ أغسطس، الفقرات 7-8.

31- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الدورة الثانية والسبعون 2001، التعليق العام رقم 29، المادة 4 عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ: «حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من هذا

إضافة إلى المادة الرابعة جاءت المادة 21 لتحديد القيود في مجال حق التجمع السلمي وهي القيود التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. كما يمكن أن نذكر المادة 22 فيما يتعلق بحرية تأسيس الجمعيات التي تبنت نفس القيود عند ممارسة هذه الحرية. وفي هذا السياق أكد التعليق عدد 31 الصادر عن نفس اللجنة خاصة في فقرته السادسة على أنه: يجب على الدول الأطراف أن تمتنع عن انتهاك الحقوق المعترف بها في العهد، وأي تقييد لأي حق من تلك الحقوق يجب أن يكون جائزاً بموجب الأحكام ذات الصلة المنصوص عليها في العهد.

---

التعليق، يجب أن تكون تدابير عدم التقيد بأحكام العهد ذات طابع استثنائي ومؤقت. وقيل أن تقرر الدولة اللجوء إلى المادة 4، يجب أن يتوفر شرطان جوهريان هما: أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة وأن تكون الدولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ. والشرط الأخير أساسي للحفاظ على مبدأي المشروعية وسيادة القانون في الأوقات التي تمس الحاجة إليهما. وأحد الشروط الأساسية لاتخاذ أي تدبير من تدابير عدم التقيد بالعهد، وفقاً لما تنص عليه الفقرة 1 من المادة 4، هو أن تتخذ مثل هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع. ويتعلق هذا الشرط بفترة حالة الطوارئ المعنية والمنطقة الجغرافية المشمولة بها ونطاقها الموضوعي وبأية تدابير عدم تقيد يُلجأ إليها بسبب حالة الطوارئ. ويختلف عدم التقيد ببعض التزامات العهد في حالات الطوارئ اختلافاً واضحاً عن القيود أو الحدود التي تسمح بها أحكام عديدة من العهد حتى في الأوقات العادية. 2. وعلى الرغم من ذلك، فإن الالتزام بأن تكون حالات عدم التقيد بالأحكام في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، إننا يعكس مبدأ التناسب الذي يعد مألوفاً في حالة السلطات التي يجري بموجبها عدم التقيد بالأحكام وفرض القيود. وإضافة إلى ذلك، فإن مجرد كون جواز عدم التقيد بحكم محدد ما أمراً مبرراً في حد ذاته بحكم مقتضيات الوضع لا يبطل اشتراط إثبات أن التدابير المحددة المتخذة بموجب جواز عدم التقيد قد استجوبتها أيضاً مقتضيات الوضع. وهذا سيكفل عملياً أنه ليس هناك أي حكم من أحكام العهد، مهما كانت صحة عدم التقيد به، لا يسري كلياً على تصرف الدولة الطرف. وأعربت اللجنة عند النظر في تقارير الدول الأطراف عن قلقها لعدم إيلاء اهتمام كافٍ لمبدأ التناسب».

وعند فرض مثل هذه القيود، يجب على الدول أن تثبت ضرورتها وألا تتخذ من التدابير إلا ما كان متناسباً مع السعي إلى تحقيق أهداف مشروعة وذلك من أجل ضمان الحماية المستمرة والفعالة للحقوق المشمولة بالعهد. ولا يجوز بأي حال من الأحوال فرض القيود أو الاحتجاج بها بطريقة تمس جوهر أي حق من الحقوق المشمولة بالعهد<sup>32</sup>.

مبادئ سيرايكوز التي اعتمدها لجنة حقوق الإنسان سنة 1984 حول أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تقبل تضييقات أو تقييد<sup>33</sup> وتهدف هذه المبادئ إلى حسن نفاذ أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وإمكانية قبول تقييد على البعض منها نظراً إلى كثرة القيود التي وضعت وحتى تكون هذه القيود مطابقة مع هدف العهد والغرض منه. ووفق هذه المبادئ لا يمكن إدخال أية قيود على الحقوق التي أقرها العهد إذا لم تنص عليها أحكامه ولا يمكن تأويل التقييد إلا وفق روح الحق ومضمونه.

كما لا يمكن اللجوء إلى التضييقات إلا عندما يكون الأمر ضرورياً ومطابقاً لأحكام العهد التي تبيح التضييق وترمي إلى تحقيق هدف شرعي يكون مناسباً معها. ينص المبدأ 54 من مبادئ سيرايكوز على أنه: «يجب تطبيق مبدأ الضرورة الصارمة بطريقة موضوعية. كما يجب أن

---

32- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 6، 26، مايو/ أيار 2004.

33- Principes de Syracuse concernant les dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations/cm.4/1985/4 28 septembre 1984.

يوجه كل تدبير إلى خطر فعلي، أو واضح، أو حالي، أو وشيك ولا يجوز فرضه لمجرد وجود خطر محتمل».

لجنة حقوق الإنسان، بيان بشأن حالات عدم التقيد بأحكام العهد فيما يتعلق بجائحة كوفيد-19، 2020، وفي هذا البيان ترى اللجنة أنه في مواجهة جائحة كوفيد-19 - يجب على الدول الأطراف أن تتخذ تدابير فعالة لحماية الحق في الحياة والصحة لجميع الأفراد... وتسلم بأن هذه التدابير قد تؤدي في ظروف معينة إلى فرض قيود على التمتع بالحقوق الفردية التي يكفلها العهد. كما تذكر اللجنة الدول الأطراف بالمتطلبات والشروط المنصوص عليها في المادة الرابعة من العهد والموضحة في التعليقات العامة للجنة ولا سيما في التعليق العام 29 بشأن حالات الطوارئ.

وعلى وجه الخصوص يجب على الدول الأطراف أن تراعي المتطلبات والظروف التالية عند ممارسة السلطات الاستثنائية فيما يتعلق بجائحة كوفيد-19 - وهي أن في الحالات التي تتخذ فيها تدابير لا تتقيد بالتزامات الدول الأطراف بموجب العهد، يجب إبلاغ الدول الأطراف الأخرى فورًا بالأحكام غير المتقيد بها وبأسباب عدم التقيد. ولا يمكن لتدابير عدم التقيد أن تحيد عن الالتزامات المنصوص عليها في العهد إلا بالقدر الذي تقتضيه متطلبات حالة الصحة العامة. ويجب أن يكون هدفها الرئيسي هو استعادة الحالة الطبيعية وتكون محدودة قدر الإمكان في مدتها وتغطيتها الجغرافية ونطاقها المادي ومتناسبه بطبيعتها. ولا يمكن للدول الأطراف أن تحيد عن الحقوق المنصوص عليها بالعهد أو أن تعتمد على

تدابير بعدم التقيد عندما تستطيع تحقيق أهدافها المتعلقة بالصحة العامة أو غيرها من أهداف السياسة العامة من خلال الاحتجاج بإمكانية تقييد بعض الحقوق. ولا يمكن اللجوء إلى سلطات استثنائية أو تنفيذ تدابير تقييدية بطريقة تمييزية أو متتهكة للالتزامات الأخرى التي تعهدت بها بموجب القانون الدولي وأن تحيد عن أحكام العهد التي لا يجوز تقييدها أو عن الحقوق الضرورية لإعمال الحقوق غير القابلة للتقييد ولضمان احترام سيادة القانون ومبدأ الشرعية والحق في اللجوء إلى المحكمة وضمان المحاكمة وفق الأصول القانونية وحق الضحايا في الخصوص على سبيل انتصاف فعال.

هناك كذلك، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: عملاً بأحكام المادة 12 من العهد الذي يتعلق بالحق في الصحة، أصدرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق رقم 14 حول الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه.<sup>34</sup> ويشمل الحق في الصحة، بجميع أشكاله وعلى جميع المستويات، العناصر المترابطة والأساسية التالية التي يتوقف تطبيقها الدقيق على الظروف السائدة في دولة طرف محددة وهي التوافر، وإمكانية الوصول، والمقبولية، والجودة.<sup>35</sup>

34- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثانية والعشرون، جنيف، 25 نيسان/إبريل، 12 أيار/مايو 2000، البند 3 من جدول الأعمال، التعليق العام رقم 14 (2000).

35- «تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض الجسدي والعقلي على حد سواء، توفير إمكانية الوصول على قدم المساواة وفي الوقت المناسب إلى الخدمات الصحية الأساسية الوقائية والعلاجية والتأهيلية، والتثقيف الصحي؛ وبرنامج الفحص المنتظم؛ والعلاج الملائم للأمراض السائدة، والإصابات، وحالات العوق، ويفضل

أقر بيان بشأن توفير لقاحات مضادة لمرض فيروس كورونا للجميع<sup>36</sup> أن لكل شخص الحق في الحصول على لقاح مأمون وناجع وبدون تمييز مع ضمان التمتع بكل الحقوق ويقتضي «الحق في الصحة من الدول أن تجعل المرافق والخدمات والسلع الصحية، بما فيها اللقاحات، متاحة وميسورة ومقبولة وذات نوعية جيدة. فلقاحات كوفيد، يجب عدم الاكتفاء بإنتاجها وإتاحتها، بل يجب تجاوز ذلك إلى تيسير حصول جميع الناس عليها. ولضمان الحصول على لقاحات كوفيد، يجب على الدول، أولاً، أن تقضي على أي تمييز قائم على أسباب من قبيل الدين، أو العرق، أو الجنس، أو الميل الجنسي والهوية الجنسانية، أو العرق والهوية الإثنية، أو السن، أو الإعاقة، أو الوضع من حيث الهجرة، أو الوضع الاجتماعي، أو الفقر، أو أي وضع آخر ذي صلة. وثانياً، أن تضمن إمكانية الوصول المادي إلى اللقاحات، لا سيما للفئات المهمشة والأشخاص الذين يعيشون في مناطق نائية، باستخدام القنوات التي تديرها الدولة والقنوات الخاصة على السواء، وعن طريق تعزيز قدرة النظم الصحية على إيصال اللقاحات. وثالثاً، أن تضمن يسر تكلفة اللقاحات على الجميع أو كونها في متناولهم اقتصادياً، بما في ذلك توفيرها مجاناً، على الأقل لذوي الدخل المنخفض

---

أن يكون ذلك على الصعيد المجتمعي؛ وتوفير العقاقير الأساسية؛ والعلاج والرعاية المناسبة للصحة العقلية. ويتمثل أحد الجوانب الهامة الأخرى في تحسين وتعزيز مشاركة السكان في تقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية، مثل تنظيم قطاع الصحة، ونظام التأمين، وخاصة المشاركة في القرارات السياسية المرتبطة بالحق في الصحة والمتخذة على كل من الصعيدين المجتمعي والوطني»، المادة 12-2 (د).

36 اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بيان بشأن توفير لقاحات مضادة لمرض فيروس كورونا (كوفيد-19) للجميع على قدم المساواة E/C.12/2020/2

والفقراء. ورابعاً، أن تضمن الوصول إلى المعلومات ذات الصلة، خاصة من خلال نشر معلومات علمية دقيقة عن سلامة اللقاحات المختلفة ونجاعتها، وتنظيم حملات عامة لحماية الناس من المعلومات الكاذبة أو المضللة أو الزائفة من الناحية العلمية المتعلقة باللقاحات التي تنتشر بسرعة على الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي.

وبدلاً من السعي إلى الانعزالية الصحية والسباق للحصول على لقاح، ينبغي للدول أن تفي بالتزاماتها بالمساهمة في التمتع بجميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الصحة، على الصعيد العالمي. وينبغي تنظيم ودعم توزيع اللقاحات وترتيب أولويات الحصول عليها عن طريق التعاون والمساعدة على الصعيد الدولي، مما يشمل تقاسم مزايا التقدم العلمي وتطبيقاته. لذلك ينبغي للدول الأطراف أن ترسم إستراتيجيات وتنشئ آليات لتوزيع عادل للتكاليف المالية المرتبطة بالبحوث المتصلة بلقاحات كوفيد-19 - وإنتاجها وتوزيعها، بطرق منها تقليص عبء الدّين على البلدان التي تحتاجه. وينبغي لها أيضاً أن تعتمد آليات شفافة وتشاركية تكفل استناد ترتيب الأولويات في توزيع اللقاحات على الصعيد العالمي وكذلك على الصعيد الوطني - إلى الاحتياجات الطبية واعتبارات الصحة العامة. ويمكن تنظيم هذا الدعم باستخدام مرفق كوفاكس لإتاحة اللقاحات على الصعيد العالمي الذي تدعمه منظمة الصحة العالمية.

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز المسلط على المرأة، حيث اكتفت المادة 12 بضمان حصول النساء على خدمات الرعاية على أساس المساواة بين الجنسين.<sup>37</sup> وبعد انتشار جائحة الكوفيد لم تصدر لجنة السيداو أي تعليق للبحث في آثارها في وضع النساء بصفة عامة واكتفت بإصدار مذكرة إرشادية عن تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وعن الكوفيد-19. لكن صدرت عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية حول حقوق الإنسان للمرأة في زمن كوفيد-19، قدمت خلالها آثار العنف القائم في النوع الاجتماعي وفي صحة النساء وفي العمل والدخل وسبل العيش وفي وصول النساء إلى المياه وإلى الصرف الصحي وفي التعليم.<sup>38</sup> وفي نفس الفترة وعبر مذكرة توجيهية أعدت سنة 2020، دعت لجنة السيداو الدول الأطراف إلى اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لدعم حقوق النساء خاصة المنتميات إلى الفئات الهشة.

مذكرة إرشادية عن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وعن الكوفيد-19<sup>39</sup> وفيها أعربت لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عن قلقها الشديد إزاء تفاقم أوجه عدم المساواة وتزايد مخاطر العنف والتمييز على أساس الجنس، التي تواجهها المرأة بسبب

---

37- المادة 12: تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان الرعاية الصحية من أجل أن تضمن لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، الحصول على خدمات الرعاية الصحية، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة.

38- [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights\\_ar.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ar.pdf)

39- Guidance note on CEDAW and COVID-19 <https://bit.ly/3qV1bJ9>

أزمة الكوفيد19- الحالية، وتدعو الدول إلى دعم حقوق المرأة. وأوصت بمعالجة تأثير الوباء في صحة المرأة بصفة غير متكافئة بين الجنسين وحماية المرأة من العنف الموجه ضدها، وضمان مشاركة المرأة على قدم المساواة في صنع القرار وضمان التعليم المتواصل وتقديم الدعم الاجتماعي والاقتصادي للمرأة وكذلك اعتماد تدابير محددة الهدف لصالح الفئات المحرومة من النساء، وخاصة المسنّات والفتيات المعوقات والنساء والفتيات الفقيرات والنساء والفتيات المهاجرات والنساء والفتيات من السكان الأصليين اللاتي ينتمين إلى أقليات، والمثليات ومزدوجات التوجه الجنسي والمتحولات جنسياً والنساء والفتيات في المنشآت الإنسانية لحماية ومواصلة تنفيذ برنامج المرأة والسلام والأمن.

كما تدعو اللجنة إلى النظر في بدائل احتجاز المحبوسات، مثل: الإشراف القضائي أو الأحكام الموقوفة التنفيذ والمشروطة والنساء والفتيات في المنشآت الإنسانية ومواصلة تنفيذ برنامج المرأة والسلام والأمن واتخاذ تدابير وقائية للتقليل من خطر الإصابة بكوفيد19- والتصدي لتعطل الخدمات، بغرض الوقاية من الأمراض والوفيات التي يمكن تجنبها بين الأمهات والأطفال في المنشآت الإنسانية.

## 2- شروط إدخال تضييقات على حقوق الإنسان في الصكوك الإقليمية

اعترفت بعض الاتفاقيات الإقليمية بإمكانية تضييق بعض الحقوق والحريات التي أقرتها، لكن بشروط معينة وفي حالات محددة. مثلاً،

أقر الميثاق العربي لحقوق الإنسان<sup>40</sup> إمكانية تقييد الحقوق مع إدخال استثناءات وبشروط معينة.

هكذا يمكن قبول تقييد الحقوق في حالات الطوارئ ودون تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي، وعلى ألا يشمل التقييد الحق في الحياة ومنع التعذيب واستغلال أعضاء أي شخص أو إجراء تجارب طبية أو علمية من دون رضائه، حظر الرق والاتجار والسخرة، الحق في محاكمة عادلة، حق الطلب في العرض على الفحص الطبي لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال<sup>41</sup>. أما حرية الفكر والعقيدة والدين فلا يجوز فرض قيود عليها إلا للقيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية في مجتمع متسامح يحترم

---

40- جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وافق عليه مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بقراره رقم 270 د.ع (16) بتاريخ 23/5/2004 (تونس: 2004) دخل حيز التنفيذ في 16/3/2008 بعد تصديق كل من الأردن والجزائر والبحرين وليبيا وسورية وفلسطين والإمارات، ثم صدقت عليه كل من اليمن وقطر والسعودية ولبنان والعراق والسودان والكويت وموريتانيا ومصر واليمن

<https://carnegieendowment.org/sada23965/>

41- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة 4. 1- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تنقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تتنافى هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد هو العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي. ولا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد الآتية: المادة 5 والمادة 8 والمادة 9 والمادة 10 والمادة 13 والمادة 14 فقرة «6» والمادة 15 والمادة 18 والمادة 19 والمادة 20 والمادة 22 والمادة 27 والمادة 28 والمادة 29 والمادة 30، كما لا يجوز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق. وعلى أية دولة طرف في هذا الميثاق استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً عن طريق الأمين العام لجامعة الدول العربية بالأحكام التي لم تقيد بها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريقة ذاتها.

الحريات وحقوق الإنسان لحماية السلامة العامة، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية.<sup>42</sup>

بينما لا ينص الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 43 على حالات الطوارئ وإمكانية الاستثناء. لكن تعتبر المادة 22 كشرط «حماية» لمنع الدول الأطراف من التذرع بأية أحكام بموجب الاتفاقية لتبرير إضعاف أو حتى انتهاك حماية حقوق الإنسان.

### 3- التشريعات المحلية: بين تقنين الضوابط وتجاهلها أو تحديد مجاها

لأول مرة في الدستور التونسي تم تخصيص فصل واحد جامع لشروط إدخال تضييقات على الحقوق والحريات في دستور 2014. هكذا حدد الفصل 49 الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمنة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها على أن تصدر هذه الضوابط في قانون. كما نص هذا الفصل على ألا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن

---

42- المادة 30 من نفس الميثاق. لكل شخص الحق في حرية الفكر والعقيدة والدين ولا يجوز فرض أية قيود عليها إلا بما ينص عليه التشريع النافذ. ولا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده أو ممارسة شعائره الدينية بمفرده أو مع غيره إلا للقيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية في مجتمع متسامح يحترم الحريات وحقوق الإنسان لحماية السلامة العامة، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية.

43- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تمت إجازته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981.

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a005.html>

العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك. وفي سنة 2022، تم وضع دستور جديد ورد فيه نفس محتوى الفصل 49 مع حذف طبيعة الدولة المدنية التي لم يتم إدراجها في الدستور الجديد. وقد ورد بالفصل 55 من الدستور: «لا توضع قيود على الحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور إلاً بمقتضى قانون ولضرورة يقتضيها نظام ديمقراطي ويهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العمومية. ويجب ألاً تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وأن تكون مبررة بأهدافها، متناسبة مع دواعيها. لا يجوز لأي تنقيح أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور».

فاعتماد مبدأ عدم التراجع وعدم المساس بالحقوق والحريات المكتسبة يعني أن الحقوق والحريات المكتسبة بموجب القانون أو نص آخر غير قابلة للتراجع عنها.

المادة 15-3 من الدستور الأردني، حرية الرأي وحرية البحث العلمي والإبداع وحرية الصحافة: «لا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلاً بأمر قضائي وفق أحكام القانون. ويجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في

الأُمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.<sup>44</sup>  
ووضع دستور مصر لعام 2014 معدل سنة 2019<sup>45</sup>، رقابة محددة  
على الصحف والإعلام في زمن الحرب أو التعبئة العامة (المادة 71).  
وفي لبنان، لم يتعرض الدستور اللبناني للضمانات الدستورية التي تحمي  
الحقوق والحريات عند تقييدها.<sup>46</sup>

---

44- نصوص مواد الدستور الأردني مع كامل التعديلات،

<https://bit.ly/41z3aze>

45- The Egyptian Constitution, [https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt\\_2019?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=ar)

46- Ibid.

## الخلاصة

النتيجة، نلاحظ أن معظم الدول المعنية صدّقت على الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية التي تتعلق بحقوق الإنسان والتي وضعت شروطاً معينة لتضييق هذه الحقوق. كما قدمت دساتيرها شروطاً لإدخال ضوابط واحترام بعض المبادئ في اتخاذ إجراءات في هذا السياق وهما مبدأ التناسب والضرورة واقتضت أن يكون ذلك في حالات معينة وبمقتضى نص قانوني.

رغم ذلك ومع انتشار الجائحة، تجاهلت الدول التزاماتها الدولية والإقليمية ولم تحترم دساتيرها وسارعت باتخاذ إجراءات وتدابير تتضمن تضييقات عديدة للحقوق والحريات في عدة مجالات، وخاصة في مجال الحريات العامة والخاصة وحتى في المجالات التي لا تقبل تقييداً. فكانت بعضها تمييزية وغير متناسبة وكانت الفئات الهشة من أكثر ضحاياها المستهدفة نظراً إلى ظروف عيشها الصعبة.

وقد أدى هذا الوضع إلى عرقلة الحياة العامة لأن فرض حالة الطوارئ قيّد الحقوق والحريات وقمع حرية التجمع وحدّ من حرية الجمعيات وفي بعض الأحيان من حرية التعبير. كما أدى ظهور الجائحة إلى تعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية وحرمان العمال والعاملات من حقوقهم في العمل مع غلق المؤسسات أو تسريح الذين كانوا يعانون من الهشاشة. كما تعطل العمل البرلماني في بعض الدول وبدأت التشريعات تصدر في قالب مراسيم أو أوامر من قبل السلطة التنفيذية. وكان لغلغ المحاكم في

مختلف الدول انعكاسات وخيمة على تزايد الانتهاكات وتفاقم ظاهرة العنف في الفضاءات الخاصة وتجاه النساء، ما أدى إلى الانفلات من العقاب بالنسبة إلى مرتكبيها.

وبالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، فقد حرمت من السهر على احترام حقوق الإنسان والتعهد بالضحايا ولم تتمكن من المشاركة في التصدي للجائحة رغم أنها قدمت عديداً من المبادرات في هذا الشأن مع احترام الحقوق والحريات العامة والفردية.

النتيجة، كان للجائحة أثر في علاقة الدول بالمواطنين الذين فقدوا بعضاً من حقوقهم وحررياتهم وعانوا من التمييز والإقصاء وحتى من التهميش والهشاشة. وطرح مصداقية سياسة الدولة وخاصة تم التشكيك في ركائز دولة القانون التي تقوم على العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة. لذا كان لزاماً علينا أن نفكر في مقترحات جديدة لتجاوز انعكاسات الأزمات على حقوق الإنسان وعلى المبادئ التي تؤسسها.

مقترحات من أجل تجاوز آثار الجائحة في حقوق الإنسان والتوفيق بين إقرار حقوق الإنسان والتضيقات التي تخص البعض منها دون المس بوحدها وعدم تجزئتها:

من أجل اتخاذ سياسات وتدابير للتصدي لكل الأزمات وانطلاقاً من تقييم تجربة أزمة الكوفيد علينا أن نفكر في مجموعة من المقترحات والتوصيات كي تعتمد هذه التدابير والسياسات مقارنة حقوق الإنسان ولا تصدر قرارات تقيد أو تنتهك هذه الحقوق.

تتصل هذه التوصيات بإقرار دولة القانون واعتماد مقارنة حقوق الإنسان وتطبيقها على أساس المساواة ودون تمييز واعتماد مقارنة النوع الاجتماعي عند معالجة آثار الكوفيد في المواطنين والمواطنات.

## - إقرار دولة القانون والمحافظة على سيادة القانون

- 1) احترام الأحكام الدستورية والقانونية
- 2) إعلان حالة الطوارئ ووضع شروط لتحديد المدة
- 3) الالتزام بمبدأي الضرورة والتناسب عند اتخاذ التدابير المقيدة للحقوق والحريات الأساسية لمواجهة جائحة كوفيد-19
- 4) عدم استخدام القوة لفرض القيود إلا عند بروز خطر وشيك يهدد الحياة
- 5) تمكين المواطنين والمواطنات من حق الوصول إلى القضاء تحت أي ظرف لحماية حقوقهم ولضمان التمتع بها في وحدتها وشموليتها وعدم تجزئتها
- 6) تقنين التدابير الممكن اتخاذها لمواجهة الظروف الاستثنائية ذات الطبيعة الصحية في القانون المتعلق بالصحة تأكيداً على أهميتها
- 7) احترام حرية المواطنين والمواطنات في رفض أو قبول التلقيح وطلب موافقتهم قبل تعاطي العلاج أو عند القيام بالفحوصات
- 8) إخضاع الإجراءات للرقابة القضائية والإدارية

9) وحتى تكون الإجراءات والتدابير ديمقراطية وقبل اتخاذ أي إجراء من المفروض تشريك المواطنين والمواطنات واستشارتهم عن طريق ممثليهم أو عن طريق وسائل الإعلام - اعتماد مقارنة حقوق الإنسان وتطبيقها على أساس المساواة ودون تمييز

1) ضرورة اعتماد مقارنة حقوق الإنسان عند معالجة آثار الجائحة وضمان حقوق الإنسان عند وضع التدابير التي ستحد من آثار الجائحة في الصحة العمومية. لذا يجب أن تحتل حقوق الإنسان الأولوية عند التصدي لفيروس كورونا

2) التصدي للجائحة بحماية حقوق الإنسان وتحقيق أهداف التنمية المستدامة

3) تفعيل التضامن العالمي بشأن اللقاحات باعتباره أحد مقتضيات حقوق الإنسان

إيلاء الأهمية الخاصة للفئات ذوي الهشاشة وضمان توفير اللقاحات والأدوية للجميع

- اعتماد مقارنة النوع الاجتماعي عند معالجة آثار الكوفيد في المواطنين والمواطنات

1) التصدي لمظاهر التمييز والحد من انتشار العنف

2) الاعتراف بدور منظمات المجتمع المدني في التعهد بالنساء ضحايا العنف في ظل الجائحة

- 3) منح الأولوية للأمن الاقتصادي للنساء اللواتي يواجهن تمييزًا متعدد الجوانب،
- 4) والاعتراف بقيمة أعمال الرعاية، وضمان الوصول إلى الحقوق الإنجابية والجنسية بما فيها التربية الجنسية
- 5) ضمان المساواة في الحقوق والمسؤوليات للمرأة في الأسرة،
- 6) مشاركة النساء والفتيات في أخذ القرارات وبلورة السياسات المتصلة بالموضوع
- 7) ضمان وصول النساء إلى العدالة وسبل الانتصاف
- 8) اعتماد التقاطع كمقاربة للنهوض بالمساواة
- 9) التنديد بكل مظاهر التمييز بما فيه التمييز التقاطعي.

#### - المراجع التي تم الاستعانة بها:

- شمس الدين بشر الشرف لعقابي سمحة، جائحة كوفيد19-... مصالحة الحقوق والحريات الأساسية مع النظام العام الصحي، حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد: 34 / عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد19-، 2020 ص: 138\_153.
- سليمان صافية، شئف العيد، الحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية الصحية وأثرها على دولة القانون في دول المغرب العربي، الجزائر والمغرب. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الرابع، ديسمبر 2020، ص 237-255.
- منظمة «ماعت» السلام والتنمية وحقوق الإنسان، التقرير السنوي، حقوق الإنسان في الوطن العربي في ظل جائحة الكورونا. محرر التقرير أيمن عقيل 2021

<https://www.maatpeace.org/wp-content/uploads/@/2021/01/human-rights-in-arab-world.pdf>

- مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، كوفيد-19 وآفاق الإصلاح في المنطقة العربية، أوراق المنتدى الإقليمي الثالث والعشرين لحركة حقوق الإنسان، تونس 2021.

- د. ماري كلير روش تحمل الوطأة العظمى: أثر فيروس كورونا على النساء في المسكن والعمل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2021.

<https://www.arabbarometer.org/ar/2021/07/>

تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، «أبيراتشي نيدو أوكار»، المقدم بمقتضى قرار مجلس حقوق الإنسان 44/11.

التضامن العالمي بشأن اللقاحات وحقوق الإنسان في سياق جائحة مرض فيروس كورونا-19. الأمم المتحدة-A-19 / 77 / 173، 15 / 05 / 2022.

المفوضية السامية لحقوق الإنسان. حقوق الإنسان للمرأة في زمن كوفيد-19:

مبادئ توجيهية 2022

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights\\_ar.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ar.pdf)

**Jean Fouger Ouse.** Les droits et libertés à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 en Italie. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 19 | 2021, 107-115.

<https://doi.org/10.4000/crdf.8138>

Institute for Human Rights and Business (Institut pour les droits de l'homme et les entreprises), « Le respect des droits de l'homme en temps de pandémie COVID-19 : Examen de la responsabilité des entreprises à l'égard des travailleurs et des communautés touchées » (avril 2020) sur <https://www.ihrb.org/focus-areas/covid-19/report-respecting-human-rights-inthe-time-of-covid19>

**Mahmoud Zani**, « L'Organisation des Nations unies et la lutte contre la pandémie de Covid-19 », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 19 | 2021, 75-85

Stéphanie Renard. Covid-19 et libertés : du collectif vers l'intime RDLF 2020 chrono. N°10

María-Noel Valez. La pandémie de COVID-19 et la violence à l'égard des femmes et des filles

Marie Rota, « Les régimes dérogatoires en droit international des droits et libertés : approche comparée (Comité, Cour européenne et Cour interaméricaine des droits de l'homme) », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 17 | 2019, 191-199

Marie Rota. « Protection régionale des droits humains et Covid-19. L'apport de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Dans *Civets* 2020/2 (N° 45), pages 165 à 183

Nations Unies. Assemblée générale.troisième commission. soixante-quinzième session,1re & 2e séances plénières, matin & après-midi .La pandémie de COVID-19 et ses effets sur les droits de l'homme s'invitent dans les travaux de la Troisième Commission dès leur ouverture. AG/SHC/4286. 5 octobre 2020.

## التعريف بالمحرر

محمد العجاتي: باحث في العلوم السياسية، والمدير الاستشاري لمتدى  
البدائل العربي للدراسات وحاصل على درجة الماجستير في التنمية  
السياسية من جامعة القاهرة-كلية الاقتصاد والعلوم السياسية عام  
2001.



## التعريف بالباحثين

أحمد عبد ربه

مدير برنامج التعاون الدبلوماسي الأمريكي الياباني، وأستاذ مساعد العلاقات الدولية بجامعة دنفر.

إقبال بن موسى

مدرّسة بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس. حاصلة على شهادة الدكتوراه في القانون العام<sup>1</sup>.

---

1 - شاركت في العديد من المؤتمرات والملتقيات العلمية المتعلقة بالقانون الدستوري والنظم السياسية وبحقوق الإنسان خاصّة منها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لها عديد من المقالات المنشورة ودراسات منجزة لفائدة مؤسسات غير حكومية. ناشطة بعدة جمعيات علمية في المجال القانوني، منها الجمعية التونسية للقانون الدستوري وعضو مؤسس بالمنظمة العربية للقانون الدستوري. خبيرة ومدربة في قضايا النوع الاجتماعي، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفي معايير العمل الدولية.

## جمال الخطيب

مدير عام ومؤسس مركز البديل للدراسات والأبحاث الذي تأسس عام 2006، وباحث متخصص في قضايا التنمية السياسية والبرلمانية وحقوق الإنسان.<sup>2</sup>

## زياد عبد الصمد

المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، عضو في شبكات عالمية ومدرس جامعي بدوام جزئي، عضو في نقابة المهندسين.

## نادين عبد الله<sup>3</sup>

أستاذ مساعد في علم الاجتماع بالجامعة الأمريكية بالقاهرة وكاتبة في جريدة المصري اليوم.

---

2- مدرب في قضايا الأحزاب والانتخابات وحقوق الإنسان وبناء قدرات الشباب، ومؤلف عدد من الكتب والأبحاث والدراسات والأدلة التي تعنى بشؤون المجتمع المدني والديمقراطية، سكرتير عام المعهد العربي للبحوث وأوراق السياسات، عضو رابطة الكتاب والأدباء الأردنيين واتحاد كتاب آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، عمل مديراً تنفيذياً لعدد من مراكز البحوث والدراسات منها: المركز الدولي للدراسات (1993-1997) ومركز انتلجنسيا (1998-2000) ومركز القدس للدراسات السياسية (2001-2005).

3- تشكر الباحثة الأستاذة سلمى مصطفى على معاونتها في تجميع المادة العلمية الخاصة بهذه الورقة.

## حفيفة شقير

أستاذة القانون العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية في تونس، ولها مسيرة تمتد على مدى 40 سنة في النضال الحقوقي والنقابي<sup>4</sup>.

---

4- انخرطت في الحراك الحقوقي من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان كما ساهمت في تأسيس العديد من منظمات المجتمع المدني التي تُعنى بحقوق الإنسان والمرأة، وكانت من مؤسسي نادي «الطاهر حداد» الثقافي. كما ساهمت في تأسيس لجنة المرأة في الاتحاد العام التونسي للشغل وشغلت عدة مناصب هامة، فكانت في سنة 2011 عضوة في هيئة الخبراء في الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي.





