نظرة دستورية في إجراءات الحكومة العراقية المتخذة لمواجهة جائحة كورونا

أ.م.د. عكاب أحمد محمد

كلية القانون/ جامعة الفلوجة/ العراق

الملخص

وصفت منظمة الصحة العالمية جائحة كورونا على أنها وباء عالمي، وفي ظل هذا الوصف سارعت العديد من الدول الى اتخاذ إجراءات بهدف مواجهة هذا الوباء، مما دفع بعضهم الى اعلان حالة الطوارئ، لحماية الأفراد والدولة معاً، إلا أن الحكومة العراقية لم تعلن حالة الطوارئ انما سارعت الى اتخاذ سلسلة من الإجراءات، منها تشكيل خلية أزمة بموجب الامر الديواني المرقم (55) لسنة 2020، والتي أمنحت صلاحية اتخاذ الإجراءات بهدف مواجهة هذا الوباء، وقد اتخذت اللجنة أعلاه العديد من التدابير، منها إعلان حظر التجوال وتعطيل الدوام في دوائر ومؤسسات الدولة، منها التعليمية وكذلك منع التنقل، والحجر على الافراد المصابين، وهذا بلا شك فيه مساس بالحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد والتي كفلها وضمنها الدستور والقانون. وإذا ما بحثنا عن الإساس الدستوري لإجراءات خلية الأزمة، لوجدناه مستمداً من نص المادة (31)

من دستور العراق لسنة 2005 النافذ، وكذلك مستمد من ضرورة تدخل الحكومة لحماية النظام العام، وقد طرح الفقه تساؤلا مفاده مدى إمكانية نهوض كوفيد 2019 سببا لإعلان حالة الطواري؟ وذلك إن استمرار تقييد الحريات بشكل واسع ومستمر يدفع الحكومة الى ضرورة اعلان حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا، كذلك ضرورة تسليط الضوء على القضاء المختص بتقرير مشروعية الإجراءات المتخذة بهدف مواجهة جائحة كورونا.

الكلمات المفتاحية: الدستور، جائحة، حالة الطوارئ، الأساس

A constitutional view at the Iraqi government's measures taken to confront the Corona pandemic

Assistant Prof. Dr. OKAB AHMED MOHAMMED
College of law/ University of Fallujah/ Iraq

Abstract

The World Health Organization described the Corona pandemic as a global epidemic, and in light of this description, the countries rushed to take measures for confronting this epidemic. So that, many countries declared a state of emergency, with the aim of protecting the state and individuals, but the Iraq government has not declared the state of emergency, it instead has taken some procedures, including establishing a crisis cell in accordance with Order No. (55) for the year 2020, which was given the authority to take processes to confront this epidemic. This committee has taken several, including curfews and lockdown the state institutions, including educational institutions, Likewise, the prohibition of movement and isolation of infected individuals. Such procedures definitely form violation to the individual rights and freedoms that are indicated in the constitution and the law, and if we search for the constitutional basis for these measures taken by the crisis cell, we will find it in Article 31 of the Iraqi constitution 2005, and to protect public order and to face the Corona pandemic.

Keywords: constitution-pandemic-state of emergency- Basis

المقدمة

القت جائحة كورونا بضلالها على مختلف مجالات الحياة، فقد أدت الى تعطيل معظم مرافق الدولة، وشكلت خطراً على حياة الافراد، الامر الذي دفع الدول الى اتخاذ إجراءات مهمة لمواجهة تلك الجائحة، منها اعلان حالة الطوارئ، وتقييد حريات الافراد بمختلف أنواعها، وامام ذلك سارعت الحكومة العراقية الى اتخاذ سلسلة إجراءات بهدف الحد من اضرار تلك الجائحة، والحفاظ على أرواح الافراد، من هنا كانت رغبتنا القاء نظرة بعين دستورية عن إجراءات خلية الازمة التي شكلتها الحكومة العراقية لمواجهة جائحة كورونا.

أولاً / أهمية الموضوع: تتجلى أهمية الموضوع بالنقاط التالية:

1- تسليط الضوء على دستور العراق لعام 2005 النافذ، لغرض معرفة الأساس الدستوري والقانوني الذي تبنى عليه إجراءات خلية الأزمة في مواجهة الجائحة، التي تشكلت بموجب الأمر الديواني رقم (55) لسنة 2020.

2- رغبتنا في البحث عن مدى إمكانية نهوض كوفيد 19 في كونه سبباً لإعلان حالة الطوارئ في ظل الدستور النافذ.

3- هناك رأي فقهي يرى أنه طالما هناك استمرار في تقييد الحريات ينبغي اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ، لتأطير إجراءات خلية الازمة بإطار دستوري قانوني، في مواجهة جائحة كورونا، الذي يخشى مع استمرار الظرف الراهن تهديد كيان الدولة والمجتمع.

4- معرفة مدى مشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا، والقضاء المختص بتقريرها.

ثانياً / مشكلة الموضوع: تتجلى مشكلة البحث في ضرورة الإجابة عن التساؤلات الآتية:

ما الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة العراقية في مواجهة جائحة كورونا؟ وما الأساس الدستوري والقانوني لتلك الاجراءات؟ وهل يمكن عد جائحة كورونا سبباً في اعلان حالة الطوارئ في الوقت الراهن؟ ومن هي الجهة المختصة بتقرير مشروعية تلك الإجراءات؟

ثالثاً / منهجية الموضوع: سنتبع نتبع في كتابة بحثنا المنهج الاستقرائي والتحليلي عن طريق جمع المادة العليمة عن الأساس الدستوري للإجراءات الحكومية المتخذة في مواجهة جائحة كورنا في ظل دستور العراق لعام 2005 النافذ، مسترشدين بذلك بنصوص الدستور وكذلك الآراء الفقهية بهذا الصدد وتحليلها.

رابعاً / هيكلية الموضوع: سنتبع نتبع خطة علمية مقسمة على مبحثين، نتناول في **المبحث الأول** اجراءات الحكومة لمواجهة جائحة كورونا، واساسها الدستوري والقانوني، عن طريق تقسيمه على مطلبين الأول عن إجراءات خلية الازمة لمواجهة جائحة كرونا، بينما الثاني عن الأساس الدستوري والقانوني لإجراءات مواجهة جائحة كورونا. بينما **المبحث الثاني** سيكون يكون عن اعلان حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا في ميزان المشروعية، وذلك في مطلبين الأول عن عدَّ كوفيد 19 سبباً في إعلان حالة الطوارئ، بينما الثاني عن القضاء المختص بمشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا. ومن ثم نختم بحثنا **بخاتمة** ندون فيها **الاستنتاجات** التي توصلنا اليها، **والمقترحات** التي نأمل أن تنصب في خدمة الموضوع، والله ولي التوفيق.

المبحث الأول

إجراءات الحكومة لمواجهة الجائحة وأساسها الدستوري والقانوني

بهدف بيان الإجراءات الحكومية المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، وأساسها الدستوري والقانوني، فقد ارتأينا تقسيم المبحث على مطلبين الأول نبحث فيه إجراءات خلية الازمة المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، بينما المطلب الثاني عن الأساس الدستوري والقانوني لإجراءات مواجهة جائحة كورونا، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

إجراءات خلية الازمة المتخذة لمواجهة جائحة كورونا

يمكن القول ان جائحة كورونا ولدت آثاراً صحية واجتماعية واقتصادية على العالم أجمع، وقد ألقت الجائحة اثارها الصحية على الأوضاع القانونية، وكذلك على حقوق وحريات الأفراد، كل ذلك دفع الدول الى ضرورة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة جائحة كورونا لحماية الصحة العامة، والعراق شأنه شأن الدول الاخرى التي اجتاحتها الجائحة، واستنادا الى ذلك سارعت الحكومة العراقية، الى اتخاذ الإجراءات التي من شأنها مواجهة الجائحة بهدف الحفاظ على الصحة العامة، ومن تلك الإجراءات التي اتخذتها هي تشكيل خلية أزمة، وذلك بموجب الامر الديواني المرقم (55) لسنة 2020، وقد مارست الخلية أعلاه اعمالها واتخذت سلسلة من الإجراءات والتدابير منها، منها انشاء مستشفيات إضافية عند عدم قدرة او طاقة المستشفيات المتوافرة استيعاب المرضى، او انشاء أماكن علاج في مناطق بعيدة عن المدن عندما يتطلب ذلك او تدعو الحاجة الى حجر او عزل المرضى حتى لا

تنتقل العدوى الى الافراد غير مصابين، فضلاً عن ايعازها بضرورة توفير علاجات كافية في المستشفيات.

ومن تلك الإجراءات ايضاً منح الحكومة صلاحية ممارسة الرقابة على المستشفيات الحكومية والأهلية، فضلاً عما سبق ذكره وبهدف الحفاظ على الصحة العامة، تم تعطيل الدوام في مؤسسات الدولة، والجامعات والمدارس والرياض، كذلك تم منع التنقل بين المحافظات، وتم اتخاذ سلسلة اجراءات لفرض القيود على الحريات العامة، كمنع الخروج من المنازل وممارسة الاعمال اليومية، او ممارسة الشعائر الدينية، كذلك منح المؤسسات الصحية صلاحية الدخول الى المنازل و الأماكن كافة للبحث عن المصابين بهذا المرض، وتعقيم الطرق والأماكن العامة والخاصة والدور ودوائر ومؤسسات الدولة[1].

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني لإجراءات مواجهة جائحة كورونا

إن البحث عن الأساس الدستوري والقانوني للإجراءات التي اتخذتها الحكومة لمواجهة جائحة كورونا، يحتم علينا البحث في نصوص دستور العراق لعام 2005 النافذ، والقوانين النافذة فعند رجوعنا الى الدستور، وجدنا أن الأساس الدستوري لتدخل الحكومة لاتخاذ اجراءات مواجهة جائحة كورونا، مستمد من الفقرة الأولى من المادة(31) التي أشارت الى أن لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة

[1] تجدر الإشارة الى ان خلية الازمة التي تم تشكيلها اتخذت سلسلة من الإجراءات بهدف مواجهة جائحة كورونا، التي باتت تشكل خطراً على الصحة العامة، وحرصا على أرواح الافراد فقد منحت تلك الخلية صلاحيات واسعة في سبيل ممارسة اعمالها.

بالصحة العامة، وتكفل وسائل الرقابة والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الرقابية. يمكن القول إن النص اعلاه قد نص على حق يعد من الحقوق الاجتماعية المهمة التي يتمتع بها الأفراد، والذي يرتب التزاماً على عاتق الدولة في ضرورة اتخاذ كل ما من شأنه الحفاظ على الصحة العامة.

ويعد النظام العام اساساً دستورياً ،إذ تجدر الإشارة الى أن الاضطرابات الجامحة مثل الكوارث والأزمات وانتشار الأوبئة والامراض، من شأنها أن تشكل تحدياً أو تهديداً للنظام العام، ومن ثم حق الدولة في البقاء، وإن حماية النظام العام يعد اساساً دستورياً وقانونياً يفضي على الحكومة بضرورة التدخل بهدف حماية حق الدولة في البقاء، وحمايتها من الأخطار التي تتعرض لها، وإن هذا الأساس يحتم على الدولة التدخل لمواجهة هذا الوباء[1]، نتيجة لذلك تعد جائحة كورونا خطراً من شأنه أن يشكل تهديداً للنظام العام، وهذا الأمر يحتم على الحكومة اتخاذ والإجراءات والتدابير كافة التي من شأنها المحافظة على النظام العام.

أما بخصوص البحث عن الأساس القانوني للإجراءات التي تم اتخاذها من قبل خلية الأزمة بهدف مواجهة جائحة كورونا، فأن ذلك يحتم علينا الرجوع الى القوانين، وعند رجوعنا الى قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981، للبحث عن الأساس القانوني لإجراءات مواجهة جائحة كورونا، فقد وجدنا أن المادة (46) منه إشارات الى (اولاً- يجوز لوزير الصحة او من يخوله ان يعلن ببيان يصدره اية مدينة او أي جزء منها منطقة موبوءة بأحد الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية. ثانياً-

[1] يعد النظام العام مبدأ دستوري وان لم يتم النص عليه في الدستور، الا انه اتفق الفقه على انه من اهم المبادئ الدستورية وان لم يتم النص عليه في الدساتير. د. حسام مرسي: التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 98.

للسلطات المحلية في هذه الحالة اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض، ولها في سبيل ذلك: أ- تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول اليها او الخروج منها. ب- غلق المحلات العامة كدور السينما والمقاهي والملاهي والمطاعم والفنادق والحمامات واي محل عام خاضع للإجازة والنقابة الصحية وكذلك المؤسسات التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط والخاص. ج-منع بيع الأغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة الى أخرى واتلاف الملوث منها. د- عزل ومراقبة ونقل الحيوانات والبضائع.)، ونرى ان القانون أعلاه يشكل اساساً، يضفي الصفة القانونية على إجراءات خلية الازمة المشكلة بموجب الامر الديواني لمواجهة جائحة كورونا.

اما قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، فقد وجدنا ان هذا القانون تضمن تسعة مواد قانونية، وقد جاء في الأسباب الموجبة منح الحكومة صلاحية اعلان حالة الطوارئ عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وقد اباح القانون أعلاه فرض حظر التجوال، وتعطيل الدوام في دوائر ومؤسسات الدولة، والحجر والتفتيش كذلك اباح القانون اتخاذ إجراءات وتدابير احترازية، كذلك القانون أعلاه اباح منع التنقل وفرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية او البحرية او الجوية وكذلك غلق المحال التجارية العامة والخاصة والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، وتحديد مواعيد فتحها وغلقها وممارسة الرقابة على اعمالها[1]، ونرى أن القانون أعلاه أيضاً

[1] الفقرة ثانياً/ ثالثاً / من المادة (3) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.

يشكل أساساً قانونياً للإجراءات التي اتخذتها خلية الازمة، المشكلة بموجب الامر الديواني لمواجهة جائحة كورونا.

أما عن قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013، فقد أشارت المادة الأولى منه الى الكارثة التي من شأنها أن تهدد الافراد وممتلكاتهم وموارد الدولة والتي تخرج عن إمكانية السيطرة عليه، وان حصول الكارثة يحتم على الدولة، اتخاذ الإجراءات اللازمة كافة في مواجهتها. كذلك أشار القانون الى ضرورة اتخاذ الإجراءات التي من شأنها حماية السكان من المخاطر في مختلف الظروف، كذلك ينبغي تنبيه الافراد بالمخاطر التي تحدق بهم بسبب الظروف والكوارث[1]، لذلك يعد قانون الدفاع المدني اساساً قانونياً لإجراءات الحكومة التي اتخذتها في مواجهة جائحة كورونا.

خلاصة ما تقدم فإننا نقول إن جائحة كورونا تلزم الحكومة بالإسراع في اتخاذ إجراءات وتدابير لمواجهة هذا الوباء، ونرى ان تلك التدابير ترتدي ثوباً دستوريا وقانونياً، دستوريا بالاستناد الى نص الفقرة الأولى من المادة (31) من دستور العراق لعام 2005 النافذ، وكذلك بالاستناد الى حماية النظام العام بعناصره الصحة العامة والامن العام والسكينة العامة، وإن لم يتم النص عليه بشكل صريح إلا أنه مبررٌ لاتخاذ تلك الإجراءات. اما بخصوص الأساس القانوني للإجراءات التي اتخذتها الحكومة العراقية لمواجهة جائحة كورونا، فأننا وجدنا ان الأساس في ذلك يستند الى قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 المعدل. كذلك قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013، يمثل اساساً قانونياً، لإجراءات مواجهة جائحة كورونا المتخذة، فضلاً عن قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013.

[1] المواد (1– 2–3) من قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013 النافذ.

المبحث الثاني

إعلان حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا في ميزان المشروعية

على الرغم من أن العراق من الدول التي تأثرت بتلك الجائحة، الا أنه لم يعلن حالة الطوارئ، وذلك يدفعنا الى طرح التساؤل الآتي: هل يعدُّ كوفيد 19 سبباً لإعلان حالة الطوارئ؟ كذلك ضرورة الإجابة عن التساؤل الاخر هو عن القضاء المختص في تقرير مشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا؟ سف نحاول الإجابة عن تلك التساؤلات عن طريق تقسيم المبحث على مطلبين، الأول عن إمكانية عد كوفيد 19 سبباً في اعلان حالة الطوارئ، بينما الثاني عن القضاء المختص بمشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا، وذلك على النحو الاتي:

المطلب الأول

إمكانية عدَّ كوفيد 19 سبباً في إعلان حالة الطوارئ

بهدف بيان مفهوم حالة الطوارئ ومبررات إعلانها وكذلك في كون مدى إمكانية عدَّ جائحة كورونا سبباً في إعلانها، سنقسم المطلب على فرعين الأول عن مفهوم حالة الطوارئ ومبررات إعلانها، بينما الثاني عن مدى إمكانية عد جائحة كوفيد 19 سبباً في اعلان حالة الطوارئ، وذلك على النحو الاتي:

الفرع الأول

مفهوم حالة الطوارئ ومبررات إعلانها

عرف فقهاء القانون حالة الطوارئ بأنها (ظروف تواجه بمقتضاها الدولة خطراً حقيقياً يهدد كيانها مما يخول الدولة الخروج عن القواعد القانونية المعمول بها في الأحوال الطبيعية)[1]، لاشك في أن الدولة تواجه ظروفاً، من شأنها ان تعرض حياة الافراد الى الخطر، كالأوبئة وانتشار الأمراض والحروب والأزمات والكوارث الطبيعية، و تلك الظروف تحتم على الدولة التدخل لمواجهتها، كما هو الحال في ازمة كورونا التي أصبحت تهدد الأفراد ووجود الدولة، وان مواجهة تلك الظروف من شأنه المساس وتقييد حريات الافراد، عن طريق فرض حظر التجول ومنع التنقل وتعليق الدوام، وغيرها من الإجراءات الأخرى لمواجهة تلك الظروف .

وتتعدد مبررات اعلان حالة الطوارئ، الى مبررات عدة نتناولها على النحو الاتي:

أولاً / الخطر: من مبررات أعلان حالة الطوارئ أن يحدق بالدولة خطر، أي وجود ظرف استثنائي تمر به الدولة ويعرضها الى الخطر، وذلك من شأنه تهديد او تعريض الامن والنظام العام للخطر، ومصدر ذلك الخطر او التهديد قد يكون الحرب او التهديد بها او حصول اضطرابات داخلية، او وقوع كوارث او انتشار

[1] د. مصطفى احمد فؤاد: فكرة الضرورة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 24.

الامراض او الأوبئة [1]. فاذا ثبت إمكانية دفع الضرر بوسائل أخرى كانت الإجراءات الطارئة والاستثنائية غير مشروعة [2].

ثانياً / جسامة الخطر: حتى نكون أمام اعلان حالة الطوارئ يفترض ان يبلغ الخطر درجة من الجسامة بحيث لا يمكن للسلطة العامة بما تمتلكه من اختصاصات وصلاحيات عادية من مواجهة ذلك الخطر. وفي ظل حالة الطوارئ تمنح الحكومة صلاحيات استثنائية لمواجهة حالة الطوارئ، كوضع قيود على حريات الافراد، وفرض حظر التجوال ومنع التنقل وإصدار أوامر التفتيش للمنازل والمحلات ومنع التجمعات وغلق المحلات العامة والخاصة وتحديد أوقات فتحها[3]. ونرى ان جائحة كورونا ترتب عنها خطر جسيم ،وهو تعريض حياة الافراد الى الخطر، إذ عجزت الدول عن إيجاد علاج او لقاح فعال يقضي على هذا الوباء.

ثالثاً / المصلحة العامة: لابد أن يكون الهدف من اعلان حالة الطوارئ هو تحقيق المصلحة العامة، وتتمثل هذه المصلحة في الظروف الاستثنائية، بسلامة الدولة وحفظ كيانها، وان الظروف الاستثنائية تعرض المصلحة العامة الى الخطر كالتأثير على مجموع الشعب، أو إن تهدد استمرار الحياة العادية وايقاعها المنتظم داخل

---

[1] د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري: اعلان حالة الطوارئ واثاره على حقوق الانسان، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص 45. كذلك ينظر: منير عادل مسعود: صلاحيات الضابطة الادارية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة الاردنية، 1999، ص 43.

[2] عبد الاله الخاني: نظام الطوارئ والاحكام العرفية، مطبعة خالد الطرابيشي، دمشق، 1974 ، ص 148.

[3] د. عباس عبد الامير إبراهيم العامري: المصدر السابق ، ص 46.

المجتمع الذي تتكون منه الدولة[1]. نتيجة لذلك فإن جائحة كورونا باتت تهدد الأفراد في حياتهم ومن ثم أصبحت تشكل تهديداً للمصلحة العامة.

الفرع الثاني

مدى إمكانية عد جائحة كوفيد 19 سبباً في اعلان حالة الطوارئ

تجدر الإشارة الى ان استمرار تقييد الحريات بدرجة كبيرة وواسعة، كالحريات التجارية والتعليمية وحظر التجوال والتنقل، كل ذلك يستدعي اعلان حالة الطوارئ، **والسؤال الذي نطرحه هل من الممكن عد كوفيد 19 سبباً ومبرراً في اعلان حالة الطوارئ؟.**

أشار المشرع العراقي الى اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لعام 2005 النافذ، بشكل مختصر، اذ إنه لم يشر الى حالات او أسباب اعلان حالة الطوارئ، انما أشار الى الأسلوب او الشكلية في ذلك الاعلان، عن طريق تقديم طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب لغرض اعلان حالة الطوارئ، وموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ويخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور [2]. نلاحظ على النص أعلاه ان المشرع العراقي لم يبين أسباب اعلان حالة الطوارئ، كذلك

---

[1] د. نعيم عطية: النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة، القاهرة، 1965، ص 193.

[2] المادة (61/ تاسعاً/ أ،ب،ج) من دستور العراق لعام 2005 النافذ .

نلاحظ ان المشرع اشترط شكلية نراها ليست بالأمر السهل في اعلان حالة الطوارئ، وهو اتفاق رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على اعلان حالة الطوارئ، وكذلك موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، ومن المعلوم ان مجلس النواب عبارة عن كتل وأحزاب وان الموافقة على اعلان حالة الطوارئ، يؤدي الى تخوف الكتل الى انفراد بعض الأحزاب بالسلطة عند اعلان حالة الطوارئ، ناهيك عن ان اعلان حالة الطوارئ في الوقت الحاضر امر صعب من قبل الحكومة الحالية، لأنها من وجهة نظر الدستور حكومة تصريف اعمال، كذلك اشارت الفقرة أعلاه الى تنظيم حالة الطوارئ بقانون الا انه لم يتم سن قانون ينظم حالة الطوارئ لحد الان[1]، بما ان الدستور لم يبين أسباب اعلان حالة الطوارئ، ولم نتبين من مدى إمكانية عد جائحة كورونا سبباً لإعلان حالة الطوارئ، وهناك استمرار في تقييد الحريات من قبل خلية الازمة، فالسؤال الذي نثيره في هذا المكان:

هل إن القوانين النافذة عدت كوفيد 19 سبباً في أعلان حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا؟.

للإجابة عن السؤال أعلاه ينبغي الرجوع الى القوانين للبحث عن مدى إمكانية عدَّ جائحة كورونا من بين أسباب أعلان حالة الطوارئ من عدمه.

عند الرجوع الى قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 المعدل، للبحث عن أسباب اعلان حالة الطوارئ، ومدى إمكانية عدَّ الجائحة سبباً لذلك الإعلان،

[1] ينظر: الفقرة (الثانية) من المادة 120 من القانون الأساس العراقي لسنة 1925 الملغي. اذ ان القانون الأساس العراقي سنة 1925 الملغي، قد حدد أسباب اعلان حالة الطوارئ وهي عند حدوث خطر او عصيان يخل بالسلام.

وجدنا ان القانون قد أشار الى إمكانية اتخاذ الحكومة إجراءات وتدابير، من شانها المحافظة على الصحة العامة، اذ انه مكَّن الحكومة لمواجهة الامراض والاوبئة واتخاذ إجراءات تتناغم مع حجم الخطر الذي يترتب عليها، كفرض حظر التجوال، وتقييد تنقل الافراد وغلق المحلات العامة، وتعطيل الدوام في دوائر ومؤسسات الدولة، كالجامعات والمدارس ومنع التنقل بين المحافظات والحجر على المصابين بأعراض كورونا، وإنشاء مستشفيات والدخول الى الأماكن العامة والخاصة بهدف التعقيم ومكافحة المرض[1]. إلا إن القانون أعلاه لم يشر الى إمكانية اعلان حالة الطوارئ بسبب انتشار الامراض والاوبئة كجائحة كورونا.

أما بخصوص قانون وزارة الصحة رقم (10) لسنة 1983 المعدل، فقد أشارت المادة الأولى الى مكافحة الامراض وسعي الوزارة الى الحد من انتشارها، بالرغم من ذلك فأن القانون أعلاه لم يشر الى إمكانية تقييد الحريات، لأن القانون أشار الى اتخاذ تدابير إدارية باستخدام وسائل التقنية الصحية ،والطبية، ولايمكن أن يعالج القانون أعلاه اتخاذ الحكومة تدابير تقييد الحريات .

وفيما يتعلق بقانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 النافذ، فقد أشارت المادة الأولى منه الى ان أسباب اعلان حالة الطوارئ هي عند تعرض الشعب العراقي الى خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ عن حملة

[1] فيما يتعلق بالموضوع ينظر: المادة (44) من قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 وتعديلاته، اذ وصفت منظمة الصحة العالمية كورونا بأنه الفايروس القاتل اذ انه يشكل خطرا نتيجة تطوره ومن ثم يؤدي في بعض الحالات الى الموت وذلك طبقا لتقارير المنظمة أعلاه، وأصدرت توصيات للسلامة العامة خوفا من الموت واوجبت الالتزام بها للمحافظة على الحياة من الموت.

مستمرة للعنف من عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل او تعطيل المشاركة السياسية. ونرى القانون أعلاه أشار الى ان اعلان حالة الطوارئ مكرسة فقط في العنف الصادر من الافراد والذي يمثل اعتداء على العملية السياسية والنظام السياسي، ولم يكون من بين أسباب اعلان حالة الطوارئ الامراض والاوبئة. ومن ثم نرى ان النص أعلاه لا يسعف الحكومة في اعلان حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا. ومن ثم نرى ان يتم تعديل المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، بإضافة انتشار الامراض والوباء العام، كأسباب لإعلان حالة الطوارئ الى جانب العنف المستمر، وذلك على النحو الاتي (لرئيس الوزراء بعد موافقة هيأة الرئاسة بالإجماع اعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، كانتشار الامراض والوباء العام، او ناشئ من حملة مستمرة للعنف من عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض اخر) .

اما عن قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013 النافذ، فقد أشار في المادة الأولى الى الكارثة التي من شأنها أن تهدد الأفراد وممتلكاتهم وموارد الدولة والتي تخرج عن إمكانية السيطرة عليه، وان حصول الكارثة يحتم على الدولة، اتخاذ الإجراءات اللازمة كافة في مواجهتها. ونرى ان مفهوم الكارثة ينصرف معناه الى حصول او وقوع حادثة، ولا تنصرف الى انتشار الامراض والاوبئة كجائحة كورونا، ومن ثم فإن القانون أعلاه أيضاً لا يسعف الدولة في إمكانية اعلان حالة الطوارئ، في مواجهة جائحة كورونا.

وطالما ان القوانين أعلاه حددت أسباب اعلان حالة الطوارئ، ولم تكن من بين تلك الأسباب جائحة كورونا، مع استمرار تقييد الحريات، فما سند مشروعية قرارات خلية الازمة بتقييد الحريات بشكل مستمر، نقول إن سند مشروعية قرارات خلية الازمة، بتقييد الحريات هو القوة القاهرة، وهناك فرق بين القوة القاهرة وحالة الطوارئ، اذ ان القوة القاهرة تكون انية وتتطلب إجراءات انية كتقييد الحريات وحظر التجول ومنع التنقل، بينما اذا استمر ظرف القوة القاهرة هنا نكون امام حاجة الى اعلان حالة الطوارئ، مع استمرار حالة تقييد الحريات ومن ثم تدعو الحاجة الى اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ، بالشكلية الي حددتها المادة (61/ الفقرة التاسعة) بإضافة أسباب اعلان حالة الطوارئ انتشار الامراض والوباء العام الى المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) اسنة 2004 النافذ .

المطلب الثاني

مشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا

إن الضمانة المهمة التي يتعين على المشرع الدستوري مراعاتها، هو تنظيم الرقابة على دستورية ومشروعية الأعمال، التي تصدر عن السلطات العامة وفي مقدمتها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، والإجراءات الاخرى التي تصدر عن السلطات العامة في الدولة. والمسلم به ان أي قانون او قرار او اجراء يخالف الدستور يكون مصيره الابطال بهدف كفالة وحماية حقوق وحريات الافراد [1]، ومما تجدر الإشارة اليه انه قد

[1] محمد عباس محسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2009, ص7.

تتعرض الدولة الى ظروف تجد نفسها امام ضرورة في اتخاذ إجراءات وتدابير لمواجهة تلك الظروف، كما هو الحال في ظل جائحة كورونا، اذ سارعت خلية الازمة الى اتخاذ إجراءات عديدة بهدف مواجهة تلك الجائحة، والتي فيها تقييد للحريات العامة، فهل تعد تلك الإجراءات مشروعة؟، ومن هي الجهة التي تفصل في مشروعية تلك الإجراءات المتخذة؟ وجدنا بعد استعراضنا لنصوص الدستور والقوانين فأن الإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورون تعدُّ اجراءات مشروعة [1].

اما بخصوص الإجابة عن التساؤل المتعلق بالجهة المختصة بتقرير مشروعية الإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا، عن طريق الرجوع الى دستور العراق لعام 2005، وجدنا ان المادة (93) حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وقد ورد في الفقرة الثالثة من المادة ذاتها، الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية، ويكفل القانون حقَّ كلٍّ من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة. واستنادا الى ذلك نستطيع القول ان المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة، لتقرير مشروعية الإجراءات المتخذة من قبل السلطات العامة في الدولة، سواء تعلق الامر بجائحة كورونا ام غيرها، ومن ثم يمكن الطعن بالإجراءات التي تم اتخاذها من قبل خلية الازمة، لمواجهة جائحة كورونا استناداً الى الفقرة الثالثة من المادة سالفة الذكر. اما بخصوص

[1] ينظر: المادة (31) من دستور 2005 النافذ، والمواد (44 – 46) من قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 المعدل، وكذلك المادة (1) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، بالإضافة الى المواد (1– 2) من قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013.

الجهات التي يحق لها في الطعن في تلك الاجراءات امام المحكمة الاتحادية العليا، فهي مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد، بمعنى المتضرر من تلك الجهات يستطيع الطعن مباشرة امام المحكمة.

الخاتمة

في نهاية بحثنا توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي نأمل ان تنصب في خدمة الموضوع، ندونها على النحو الاتي:

اولاً / الاستنتاجات: توصلنا الى عدد من الاستنتاجات، وهي:

1- وجدنا ان الإجراءات التي تبنتها الحكومة العراقية في مواجهة جائحة كورونا أساسها الدستوري يستند الى نص المادة (31) من الدستور النافذ، اما الأساس القانوني لتلك الإجراءات يستند الى قوانين، منها قانون الصحة العامة فضلاً عن الى قانون الدفاع عن السلامة الوطنية وغيرها.

2- لايمكن عدُّ كوفيد 19 سبباً او مبرراً لإعلان حالة الطوارئ، كون القوانين التي تناولناها، قد خلت من الإشارة الى إمكانية اعلان حالة الطوارئ بسببها. الا انها سمحت للحكومة اتخاذ إجراءات عديدة بهدف مواجهة الامراض والاوبئة، بما فيها جائحة كورونا.

3- ان استمرار إجراءات تقييد الحريات بشكل مستمر وبدرجة واسعة، يحتم على الحكومة التدخل في اعلان حالة الطوارئ، لمواجهة جائحة كورونا .

4- تعد إجراءات الحكومة العراقية المتخذة في مواجهة جائحة كورونا مشروعة استنادا الى الدستور والنصوص القانونية.

5- تعد المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة بالنظر في مشروعية إجراءات مواجهة جائحة كورونا استنادا الى الفقرة الثالثة من المادة (93) من الدستور.

ثانياً / التوصيات : توصلنا الى عدد من التوصيات التي نرى انها مهمة ندونها على النحو الاتي :

1- الإسراع بسن قانون ينظم حالة الطوارئ التي اشارت اليه المادة (61 / تاسعاً / ج) من دستور العراق لعام 2005 النافذ، ونرى ضرورة ان يتم تحديد أسباب اعلان حالة الطوارئ بأفراد نص يستوعب ماقد يتعرض اليه الافراد من مخاطر انتشار الامراض والاوبئة، ونقترح النص الآتي (تعلن حالة الطوارئ عند انتشار الامراض والاوبئة) .

2- ضرورة تعديل المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004 النافذ، وذلك بإضافة انتشار الامراض والوباء العام الى جانب العنف المستمر، كأسباب لإعلان حالة الطوارئ، ونقترح النص الآتي: (لرئيس الوزراء بعد موافقة هيأة الرئاسة بالإجماع اعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، كانتشار الامراض والوباء العام، او ناشئ من حملة مستمرة للعنف من عدد من

الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض آخر) .

المصادر

أولا / الكتب:

1- د. حسام مرسي: التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011 .

2- د. مصطفى احمد فؤاد: فكرة الضرورة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.

3- د. عباس عبد الأمير إبراهيم العامري: اعلان حالة الطوارئ واثاره على حقوق الانسان، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.

4- عبد الاله الخاني: نظام الطوارئ والاحكام العرفية، مطبعة خالد الطرابيشي، دمشق، 1974 .

5- د. نعيم عطية : النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة، القاهرة، 1965.

ثانياً / الرسائل الجامعية :

1- منير عادل مسعود : صلاحيات الضابطة الادارية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة الاردنية، 1999 .

2- محمد عباس محسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2009.

ثالثاً / الدساتير :

1- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 الملغى .

2- دستور العراق لسنة 2005 النافذ .

رابعاً / القوانين :

1- قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 وتعديلاته .

2- قانون وزارة الصحة رقم (10) لسنة 1983 المعدل .

3- قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 النافذ .

4- قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013 النافذ .