اعلان حالة الطوارئ الصحية في العراق
دستوريتها ومشروعيتها

ا.م.د. سمامة محمد حسن كشكول
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

المقدمة

بعد الانتشار المريع لفايروس كوفيد ١٩ (كورونا) في العراق والعالم اجمع، والذي القى ظلاله على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في كل الدول، تعالت المطالبات الشعبية لاعلان حالة الطوارئ الصحية لغرض اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة خطر هذا الفايروس الذي اعتبرته منظمة الصحة العالمية بانه (جائحة) اي انه قد تعدى وعبر مرحلة (الوباء)، باعتبار ان اعلان حالة الطوارئ سيسمح للسلطات المختصة باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة حالة من الاعتلال الصحي فوق المعتاد الذي يكتسح البلاد، لذا فان التدابير المواجهة له يجب ان تكون ايضاً فوق المعتادة بما يتلائم ويكفل معالجة هذه الحالة.

لكن السؤال الذي يطرح في هذا المقام، هل يمكن في ظل النظام القانوني العراقي اعلان حالة الطوارئ الصحية ، وهل ينظم القانون العراقي لحالة الطوارئ الصحية ، وماهي شروط اعلانها والاثار المترتبة عليها، هذا ما سنتناوله في بحثنا هذا .

المبحث الاول: مفهوم حالة الطوارئ

حالة الطوارئ هي عبارة عن حزمة من التدابير التي تتخذها الحكومة على مستوى الدولة كلها او جزء منها بهدف حفظ النظام العام بعناصره الثلاث الامن العام ، الصحة العامة ، والسكينة العامة ، أثر بعض الأزمات الاستثنائية التي تمر بها الدولة، يمكن ان تؤدي إلى تعليقها او تقييدها للحقوق المدنية العادية، والطلب من المواطنين القيام بإجراءٍ مُحدّد، وتستمر فترة حالة الطوارئ حتى تقرر السلطة المختصة أنه لا حاجة إليها بعد. أمّا الأزمة التي تمر بها البلاد أثناء حالة الطوارئ فتكون عبارةً عن حدثٍ غير عادي، نتيجة كوارث طبيعية، أو أسباب غير طبيعية، وتتعرض على أثرها صحة، سلامة، وموارد السكان إلى الخطر، وتكون على نطاقٍ واسع، ممّا يصعب الأمر على الحكومة في اتخاذ الإجراءات الاعتيادية،

التي تغدو غير ناجعة في ظل هذه الظروف[١]، وتتراوح هذه الاجراءات من فرض الإغلاق على المحلات والشركات وإغلاق المدارس والجامعات ، حظر التجول الجزئي او الكلي فضلاً عن حظر السفر بشكل جزئي الى دول محددة او بشكل كامل واغلاق المطارات ،وتستطيع اما بالنسبة للدوائر الحكومية فان إعلان حالة الطوارئ لا يسمح لموظفي الدولة التوقف عن العمل، بل يتمّ إبلاغهم بذلك من خلال الإشعارات الداخلية أو وسائل الإعلام.وغيرها من الاجراءات التي تتناسب مع طبيعة الظرف الطارئ.

والحقيقة ان اعلان حالة الطوارئ ومنح السلطة التنفيذية حق اصدار قرارات لها قوة القانون قد يبدو انه يمس مبدأ الفصل بين السلطات، اذ تملك السلطة التنفيذية تحت هذه الحالة البعض من صلاحيات السلطة التشريعية ، اذ انه من المعروف عدم جواز تجاوز أي سلطة لما هو مرسوم لها دستورياً من حدود ووظائف وهذا اتساقاً مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي وجد اساساً للحد من استبداد الحكام والذي ضمنه اعلان الحقوق الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٨٧٩ في المادة (١٦) منه[٢].

لكن اذا نظرنا الى الامر من جانب اخر نجد ان التداخل والتعاون بين السلطات امر يفرضه نص الدستور، فالرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تثبت وجود تعاون بين السلطتين دون ايجاد فصل مطلق بينهما ، فضلاً عن ان هذا المبدأ قد وجد اصلاً لمحاربة استبداد الحكام بالسلطة داخل الدولة في الظروف الاعتيادية ، وليس في ظروف استثنائية تقتضي وجود قرار سريع لاتخاذ اجراءات ناجعة في مواجهة الظرف الاستثنائي[٣]، وفي كل الاحوال فان القرارات التي ستتخذ من قبل السلطة التنفيذية ستخضع لرقابة الجهات الرقابية المختصة بعد زوال الظرف الطارئ وستقع السلطة التنفيذية للمحاسبة فيما اذا كانت قراراتها غير متناسبة ومتلائمة مع الظروف التي دعت لاتخاذها.

وهناك عدد من الشروط الواجب توافرها لاستخدام وتفعيل حالة الطوارئ ، وهي [٤] :-

١- ان يكون هناك ارتباط وثيق بين القرارات أواللوائح التي تتخذ في الظروف الاستثنائية الطارئة وبين الهدف او الغاية التي من اجلها تم اتخاذ هذه القرارات .

---

[١] د.مهند ضياء عبد القادر ، الحالات الاستثنائية في دستور العراق ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي ، دار السنهوري ، بيروت ،٢٠١٨ ، ص٢١.

[٢] د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ،الاسكندرية ، ص٢٣٧.

[٣] د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢، ص٣٢٢.

[٤] د. مهند ضياء عبد القادر، المصدر السابق ، ص٣٠.

٢- وجود ظرف استثنائي يهدد الأمن والنظام العام ، وهذا يتحقق عندما يكون هناك حالة واقعية غير مألوفة تمثل خطر جسيم يهدد النظام العام كقيام حالة حرب او حدوث كوارث طبيعية كالزلازل او الفيضانات او انتشار وباء مرض ما.
٣- تعذر مواجهة هذه الظروف بالقوانين الاعتيادية، فيستحيل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية الطارئة بالنصوص الاعتيادية الموجودة في نظام الدولة القانوني، والاستعاضة عن هذه القوانين والقواعد باتباع اجراءات غير اعتيادية لمواجهة الظرف غير الاعتيادي الذي تمر به الدولة.
٤- التناسب بين الاجراءات المتخذة من السلطة التنفيذية وحجم الظرف الاستثنائي القائم او الذي يحتمل قيامه. حيث انه لا يمكن للسلطة التنفيذية ان تبالغ في مد سلطاتها الى درجة اهدار جميع القواعد الدستورية والقانونية العادية في سبيل تجاوز الظرف الاستثنائي ان كان بالامكان القيام بذلك عن طريق خرق بعض القواعد النافذة وليس جميع تلك القواعد.

المبحث الثاني: حالة الطوارئ في الدساتير العراقية السابقة

كما قد اسلفنا سابقاً ، فان وجود حالة الطوارئ ووجوب اللجوء اليها هي فكرة موجودة من زمن بعيد، لذلك فان معظم الدساتير قد دأبت على النص عليها ضمن نصوصها، ولم تخرج الدساتير العراقية عن هذا السياق، وسنتناول موقف الدساتير العراقية السابقة من اعلان حالة الطوارئ في مايأتي..

المطلب الاول: حالة الطوارئ في القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

يعد هذا القانون او الدستور هو اول دستور عرفته الدولة العراقية بشكلها الحديث وقد نظم بشكل سياسي وقانوني مميز ، اذ نظم السلطات والعلاقة فيما بينها وحدود كل منها بشكل دقيق، وقد ذكر الدستور تطبيق حالة الطوارئ بشكل صريح في المادة (السادسة والعشرون /٣) منه، والتي تنص على "اذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام العام والامن العام او لدفع خطر عام ، او لصرف مبالغ مستعجلة ام يؤذن بصرفها في الميزانية او بقانون خاص او للقيام بواجبات المعاهدات ، فللملك الحق باصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء يكون لها قوة قانونية تقتضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الاحوال....." .

فقد اشارت المادة اعلاه الى منح الحق للملك كونه رئيس السلطة التنفيذية بموجب الدستور ان يصدر مراسيم لها نفس قوة القانون خلال فترة الحالة الطارئة ،وقد الزمت المادة نفسها الملك بعرض قراراته على مجلس الامة في اول اجتماع له،وللاخير الحق في المصادقة على المراسيم او عدم المصادقة عليها ، ويترتب على عدم المصادقة اعلان انتهاء حكم الحكومة والغاء المراسيم من تاريخ هذا الاعلان [١] .

وقد تم اللجوء الى هذه الصلاحية خلال مدة نفاذ القانون الاساسي العراقي عدة مرات، فقد اصدر الملك العديد من المراسيم لمناسبات شتى، ففي عام ١٩٢٨ اصدر مرسوماً بتقييد الحريات العامة بسبب التظاهرات الطلابية، اما في عام ١٩٣٩ فقد اصدر الملك مرسوماً خاصاً بتأسيس جمعية للتمور، وهو امر مستغرب كونه لايمثل حالة طارئة تستدعي اصدار مرسوم بها، وفي عام ١٩٥٤ اصدر مرسوماً آخر بتقييد الحريات العامة لتأمين الاجواء لعقد حلف بغداد[٢] .

المطلب الثاني: حالة الطوارئ في الدساتير الانتقالية

بعد حصول الانقلاب على الحكم الملكي وسقوطه في العراق عام ١٩٥٨ ، كان من الطبيعي ان يعطل القانون الاساسي العراقي ويصير الى عدم النفاذ كونه لايتماشى مع ارادة الحكام الجدد التي اعلنت نظام الدولة الجمهوري الذي انهى الحقبة الملكية في العراق ، وهذا ما اعلنته صراحة ديباجة دستور ١٩٥٨ المؤقت حيث جاء فيها ".... بأسم الشعب نعلن سقوط القانون الاساسي العراقي وتعديلاته كافة منذ ١٤ تموز سنة ١٩٥٨" .

والحقيقة ان كل الدساتير التي صدرت في العراق ولغاية الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥، كانت دساتير مؤقتة، وكان هم واضعيها ان تتضمن النصوص الاساسية المنظمة للحياة السياسية للفترة الوجيزة التي وضع لها هذا الدستور المؤقت، لذلك نجد ان البعض منها لم يرد على ذكر حالة الطوارئ في نصوصه ، كما هو الحال في دستور ١٩٥٨، ودستور ١٩٦٣.

اما بقية الدساتير فقد شهدت اشارات متفاوتة لحالة الطوارئ وكما سيتم تفصيله وكالتالي..

١- **<u>دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت :-</u>** اشار هذا الدستور الى حالة الطوارئ في المادة (١٣) منه، اذ نصت هذه المادة على تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات استثنائية تصل مدتها لسنة كاملة تتجدد تلقائياً تطلب الامر ذلك وحسب تقدير رئيس الجمهورية نفسه، وتشمل

---

[١] المادة (٣/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
[٢] د.فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، بغداد، ١٩٧٥، ص١٧٦

صلاحيات الرئيس خلال هذه الفترة جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة.

وهذا الامر يثير الاستغراب للمدة الزمنية الطويلة التي حددها الدستور لحالة الطوارئ، ومما يزيد الامر وطأة هو امكانية تجديد حالة الطوارئ لسنة اخرى بناءاً على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فقط. وهذا يشير الى مدى هيمنة وقوة منصب رئيس الجمهورية بموجب هذا الدستور.

٢- **دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت :-** كان صدور هذا الدستور ضروري نظراً لعدم وجود وثيقة دستورية تتناول تنظيم كافة المؤسسات الدستورية في تلك الحقبة ، فدستور ٤ نيسان ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ لم يتضمنا الا شؤون مؤسسة المجلس الوطني لقيادة الثورة المنحل ، في حين لم تنظم بقية المؤسسات الدستورية ، لذلك فقد قام النظام السياسي باصدار وثيقة دستورية جديدة تتناول كافة المؤسسات الدستورية فضلاً عن امور اخرى تتعلق بالمقومات الاساسية للمجتمع والواجبات العامة ، وشكلت لجنة متخصصة من بعض الوزراء وموظفي رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وترأسها رئيس الجمهورية ، وتوصلت الى وضع مسودة للدستور وتمت المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

وقد كان هذا الدستور اوسع من الوثائق الدستورية التي صدرت منذ قيام الجمهورية في ١٩٥٨، اذ اشار الى حالة الطوارئ في المادة (٥١) التي نصت على ان" لرئيس الجمهورية في حالة خطر عام او احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وامنها ان يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وامنها بعد موافقة مجلس الوزراء" .

وهذا النص يؤشر لصلاحية رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون عند حدوث حالة طارئة تستوجب ذلك، ولا قيد في تحديد طبيعة الحالة الطارئة التي يعلنها الرئيس الى موافقة مجلس الوزراء الذي لا يتصور معارضتهم لرئيس الجمهورية كونه من يعينهم ومن يملك حق اقالتهم واعفاءهم من منصبهم [١] .

٣- **دستور ١٩٦٨ المؤقت :-** صدر هذا الدستور بعد تكليف القابضين على السلطة بعد ثورة ١٩٦٨ لعدد من قضاة محكمة التمييز وكبار موظفي رئاسة الجمهورية بوضع دستور للنظام السياسي الجديد، وقد اشار هذا الدستور الى اعلان حالة الطوارئ في المادة (٥٠/ط) التي تناولت

[١] المادة (٤٣) من دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤.

اختصاصات رئيس الجمهورية وسلطاته بأن حددت من اختصاصاته التالي " اعلان حالة الطوارئ وانهاؤها في الاحوال المبينة في القانون ".

هنا نجد ان دستور ١٩٦٨ قد اناط اعلان حالة الطوارئ برئيس الجمهورية ولم يخالف في هذا الامر ماسبقه من دساتير مؤقتة ، لكن ماميز هذا الدستور هو تحديده للحالات التي توجب اللجوء لاعلان حالة الطوارئ الى قانون خاص بهذا الامر ، وهو قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل والذي كان نافذاً انذاك.

٤- **دستور ١٩٧٠ المؤقت:-** نتيجة لتخلف دستور ١٩٦٨عن الواقع السياسي الذي تطور عقب صدوره ، بدليل تعديله لاربع مرات خلال فترة قصيرة جداً لاتتجاوز سنة واحدة ، ما يؤكد الفجوة التي حصلت بين النص الدستوري والواقع الدستوري آنذاك .

لذلك عمدت السلطة السياسية انذاك وهي مجلس قيادة الثورة المنحل الى تشكيل لجنة لوضع مشروع دستور مؤقت آخر ضمت في عضويتها رئيس مكتب الشؤون القانونية في المجلس المنحل واستاذين اثنين من كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد ويلاحظ ان هذا الدستور يعد الاول في تاريخ العراق الجمهوري الذي وضع من قبل لجنة فنية متخصصة في الشأن الدستوري مما ساهم في تفادي الكثير من المشاكل والنقائص الفنية التي كانت تسبب في عدم استمرارية الدساتير التي سبقت هذا الدستور، والذي استمر نفاذه لفترة جاوزت الثلاثين عاماً على الرغم من انه لم يوضع ليبقى طول هذه المدة.

وقد نصت المادة (٥٧/ ب) من الدستور التي تناولت اختصاصات رئيس الجمهورية على حقه في اعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية وانهاؤها وفق القانون، وهنا لم يخرج دستور ١٩٧٠ عن ماجاء به سابقه في نطاق آلية اعلان حالة الطوارئ واحالتها الى قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

٥- **قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤:-** بعد التغيير السياسي الذي حصل بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ والذي القى ظلاله على كل نواحي الحياة ، كان لابد من وجود دستور ينظم هذه المرحلة بشكل مؤقت ولحين توفر الظروف الملائمة لكتابة ووضع دستور دائم لمرحلة جديدة كلياً ، وبصرف النظر عن ما اكتنف تلك المرحلة من ظروف حرجة اعقبت الاطاحة بالنظام السابق ودخول قوات اجنبية الى العراق[١] ، وبعد عدة محاولات لتسمية جهة تتولى وضع الدستور المؤقت ، فقد اعلن عن

[١] للاطلاع بالتفصيل على هذه الظروف الرجوع الى ... بول بريمر ، عام قضيته في العراق ، ترجمة عمر الايوبي ، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٦.

اتفاق بين مجلس الحكم[١] (السلطة العراقية في ذلك الوقت) وسلطة الائتلاف (السلطة متعددة الجنسية التي ساهمت في اسقاط النظام السياسي) على وضع قانون لادارة الدولة يحدد رسمياً نطاق وهيكل الادارة العراقية الانتقالية ذات السيادة[٢]. والحقيقة ان هذا القانون الذي كان بمثابة الدستور المؤقت لم يتطرق من قريب او بعيد الى معالجة اعلان حالة الطوارئ ، ونعتقد بأن الاوضاع السياسية التي تم وضع هذا الدستور فيها كانت غير مستقرة وحرجة ، وان نصوص هذا الدستور انما كانت بطبيعتها ووضعها تعالج حالة غير طبيعية من الزمن، لذلك كان لايتصور حصول حالة طارئة في ظل هذا الدستور، بل انه اصلا جاء بنصوص تتماشى مع مرحلة غيرمستقرة وطارئة بطبيعتها.وقد استمر نفاذ هذا الدستور لمدة سنة ونصف فقط لحين التصويت على الدستور العراقي النافذ.

المبحث الثالث: حالة الطوارئ في التشريع النافذ

حين نتناول تنظيم حالة الطوارئ في التشريع العراقي النافذ، فاننا نقصد بذلك تنظيمها دستورياً من خلال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتنظيمها قانونياً في القوانين النافذة ذات العلاقة ، وسنتناول هذا التنظيم في مطلبين مستقلين...

المطلب الاول: التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ

تصدى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لذكر اعلان حالة الطوارئ بشكل صريح وذلك في معرض تنظيمه لاختصاصات السلطة التشريعية في المادة (٦١) التي نصت الفقرة (تاسعاً) منها على " ا- الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين ،بناءاً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لايتعارض مع الدستور "

فقد نظم هذا النص كيفية اعلان حالة الطوارئ بشكل عام ولم يحدد الظروف التي تستدعي لاعلانها، وهو ما يتطلب موافقة مجلس النواب باغلبية الثلثين، لكن ومن جانب آخر فان الدستور اوجب على المشرع تنظيم هذه الحالة بقانون يصدر منها ولا يعارض نصوصه العليا ، وهنا نجد ان السلطة التنفيذية لايمكنها الرجوع

---

[١] نشر الاتفاق في الصحف العراقية ومنها صحيفة الصباح العدد(١٢١) لسنة ٢٠٠٣.

[٢] د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد، ص٣٠٦ .

الى هذا النص الدستوري لتطبيقه والاستفادة منه في حالة جائحة كورونا، ذلك ان المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٤١/اتحادية /٢٠١٧) قد افادت بعدم جواز تطبيق النص الدستوري الذي يقترن بوجوب صدور قانون ينظمه حتى صدور هذا القانون.

اذ نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المذكور اعلاه على ".....ان الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية بموجب اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/سادساً) من الدستور يستلزم صدور قانون ينظم ذلك وان مثل هذا القانون لم يصدر لحد الوقت الحاضر ، وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان المادة (٩٣/ سادساً) من الدستور ونصها" الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وينظم ذلك بقانون" تستلزم حتى ينعقد الاختصاص الى المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية قي الامور التي تم ذكرها في المادة (٦١/سادساً/ب) ان يصدر قانون من مجلس النواب ينظم كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية في ضوء احكام المادة (٦١/سادساً/ب) ومادام القانون لم يصدر لغاية اقامة هذه الدعوى فان النظر فيها يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا والذي لاينعقد الا بصدور القانون المذكور....."

وللاسف فان قانون اعلان حالة الطوارئ لم يصدر بعد، وبحسب قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي يعد باتاً وملزماً للكافة [١]، فانه لايمكن اعلان حالة الطوارئ الصحية وغير الصحية استناداً الى النص الدستوري اعلاه.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لاعلان حالة الطوارئ

الحقيقة ان النظام القانوني في العراق لم يخلو من قانون ينظم حالة الطوارئ اذ صدر قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والمعروف بقانون الطوارئ الذي يمنح رئيس الوزراء سلطة اعلان حالة الطوارئ لمدة ستون يوماً قابلة للتجديد مع صلاحيات واسعة لمواجهة حالة الطوارئ التي تلم بالبلاد .

لكن المشكلة تقوم هنا في نص المادة (١) من القانون التي حددت الحالات التي يمكن اللجوء فيها لإعلان حالة الطوارئ ، حيث جاء في نص هذه المادة " لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع ، إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم ، وناشئ من حملة مستمرة للعنف ، من اي عدد من الاشخاص لمنع

[١] نص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او اي غرض اخر" .

من نص المادة (١) اعلاه نجد ان اعلان الطوارئ محدد فقط في حالة تعرض العراق لخطر حال جسيم ناشئ من عنف مستمر صادر من افراد لاغراض ذات طابع سياسي او اي غرض أخر، وهذا يعني ان اعلان حالة الطوارئ لأسباب صحية لا يندرج ضمن هذه الاحوال ولا يمكن تطبيقها في حالة مواجهة فايروس كورونا.

ومن الجدير بالذكر ان حالة الطوارئ استنادا لهذا القانون قد تم اعلانها فعلاً عام ٢٠٠٧ من قبل رئيس مجلس الوزراء انذاك ، في العمليات العسكرية التي سميت بصولة الفرسان والتي كان سببها اشخاص يهددون الامن العام .

المبحث الرابع: **الاساس القانوني للاجراءات الاستثنائية المتخذة لمواجهة خطر فايروس كورونا**

مما تقدم نخلص الى انه من غير الممكن اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ الصحية لمواجهة فايروس كورونا استناداً الى نص المادة (٦١/ تاسعاً) من الدستور ولا الى قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، ولعل التساؤل الذي يثار هنا ، كيف يمكن للدولة ان تلجأ الى فرض اجراءات استثنائية لمواجهة خطر الفايروس المحدق ، تلك المواجهة التي قد تضطر السلطة المختصة بان تمس او تقيد الحريات والحقوق الشخصية المكفولة دستورياً دون الوقوع تحت طائلة القانون ؟

وهل ان الاجراءات التي اتخذتها خلية الازمة المشكلة بالامر الديواني رقم (٥٥) واللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بالامر (٧٩) هي خارجة عن القانون ، ام ان لها اساس قانوني سليم ؟

للاجابة على هذا التساؤل يجب الرجوع الى قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ حيث نجد ان المادة (٤٦) منه تنص على مايلي:-

"اولا – يجوز لوزير الصحة او من يخوله ان يعلن ببيان يصدره اية مدينة او ايا جزء منها منطقة موبؤة باحد الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية.

ثانيا – للسلطات الصحية في هذه الحالة اتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض ولها في سبيل ذلك...

أ – تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبؤة والدخول اليها او الخروج منها.

ب – غلق المحلات العامة كدور السينما والمقاهي والملاهي والمطاعم والفنادق والحمامات واي محل عام آخر خاضع للاجازة والرقابة الصحية وكذلك

المؤسسات التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط والخاص

ج – منع بيع الاغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة الى اخرى واتلاف الملوث منها

د– عزل ومراقبة ونقل الحيوانات والبضائع"

مما تقدم نجد ان المشرع العراقي لم يغفل الظروف الاستثنائية الناتجة عن اسباب صحية كتفشي الاوبئة والامراض، وقد نظمها بالتفصيل ضمن الصلاحيات التي منحها لوزير الصحة عند حصول حالة من الوباء الصحي ، فضلاً عن العديد من الصلاحيات الاخرى التي تتناسب مع الوضع الصحي الذي قد يطرأ [١] .

لذلك فان الاجراءات المتخذة للتصدي لفايروس والتي اتخذتها خلية الازمة المشكلة بالامر الديواني المرقم (٥٥) برئاسة السيد وزير الصحة هي ضمن الصلاحيات التي منحها له قانون الصحة العامة . والتي على اساسها تم اتخاذ عدد من القرارات الخاصة بتعطيل المدارس والجامعات ، والدوائر الرسمية ، وفرض حظر التجوال وغلق المحافظات ومنع الدخول والخروج منها واليها وغلق المحال التجارية والشركات والاسواق ودور العبادة وايقاف اقامة الصلوات الجماعية فيها

---

[١] **في سياق الصلاحيات التي منحها قانون الصحة العامة رقم (٨١) لسنة ١٩٨٣ لمواجهة الاوبئة والامراض مايلي .. المادة (٤٧) "لوزير الصحة ان من يخوله ان يعلن ببيان يصدره عند انتشار احد الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية، وضع اليد على اية واسطة نقل واي مبنى رسمي ودعوة اي شخص للمساهمة في حملة المكافحة الصحية على ان يحدد البيان مدة سريانه ويدفع لاصحاب وسائط النقل الخاصة والاشخاص اجورا تحددها الجهة الصحية استنادا الى تعريفة تحديد الاجور المعمول بها في المنطقة الموبؤة. "**

المادة (٤٨)" لوزير الصحة اصدار تعليمات بشان التدابير الواجب اتخاذها لمكافحة الامراض الانتقالية والمتوطنة التي تصيب الانسان او الانسان والحيوان معا او الحد من انتشار او منع دخولها الى القطر حسب طبيعتها بالتعاون مع السلطات المختصة الاخرى. "

المادة (٤٩)"للجهة الصحية المختصة وضع اليد على النباتات والحيوانات والمواد التي يشتبه بكونها خازنا للامراض الانتقالية او المتوطنة او ناقلا لمسبباتها او لها دور في انتشارها وبعد ثبوت الحالة المشتبه بها يتم اتلافها باشراف لجنة تشكلها الوزارة لهذا الغرض. "

المادة (٥٠)"على الطبيب المعالج او المشرح وكل مواطن يشتبه بوجود حالة مرضية من الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية او حدوث وفاة بسببها اخبار اقرب مؤسسة صحية تابعة للدولة فورا بذلك وعلى هذه المؤسسة اتخاذ الاجراءات الفورية اللازمة بما في ذلك اخبار الجهة الصحية المختصة في الوزارة."

المادة (٥١)" للجهة الصحية بموافقة الوزير او من يخوله، عند علمها بوجود اي مرض انتقالي او متوطن او الاشتباه بوجوده، الحق في دخول دور السكن والمحلات العامة او اي مكان اخر لغرض التفتيش الصحي والكشف على الاشخاص للتاكد من خلوهم من المرض ولها الحق في اخذ نماذج للتحليل المختبري من الملامسين للمريض او امشتبه بهم ورش مبيدات الافات والمواد الكيمياوية بانواعها داخل الدور والشقق والعمارات السكنية وخارجها واي محل عام آخر. "

المادة (٥٢) "اولا – عند الاشتباه باي شخص كونه حاملا لمسبب مرض اوانه في دور حضانة احد الامراض الانتقالية بما فيها الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية فللجهة الصحية الحق في اتخاذ التدابير الكفيلة لمراقبته او عزله او حجره لغرض فحصه للتاكد من خلوه من الميكروبات المرضية ومعالجته عند ثبوت كونه حاملا لهذه الميكروبات او مصابا بالمرض لحين سلامته منه.

ثانيا – تقدم وجبات طعام مجانا للمعزول او المحجور وفقا لاحكام هذا القانون في مستشفى او اي محل اخر تحدده الجهة الصحية كمحجر صحي."

وفرض الحظر المناطقي الشامل لبعض المناطق السكنية الموبوءة، وغيرها من الاجراءات الخاصة بمواجهة الجائحة.

اما تشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة برئاسة السيد رئيس الوزراء وعضوية عدد كبير من الوزراء واصحاب المناصب العليا فانه وان لم يجد له سند قانوني صريح، الا انه يمكن اعتباره ضمن نفس نطاق صلاحيات خلية الازمة ولكن على مستوى حكومي اعلى.

الخاتمة

بعد استعراض بحثنا هذا الموسوم (اعلان حالة الطوارئ الصحية في العراق، دستوريتها وشرعيتها) والذي استعرضنا فيه مدى امكانية اعلان حالة الطوارئ الصحية في العراق لمواجهة جائحة كورونا (فايروس كوفيد ١٩) ندرج اهم النتائج والتوصيات التي استخلصها البحث...

اولاً/ النتائج:-

١- ان الدستور العراقي قد اشار الى اعلان حالة الطوارئ ، ولكنه ربط تطبيق الاعلان بوجوب تنظيم هذه الحالة بقانون.

٢- ان القضاء الدستوري في العراق قد ذهب في قراراته الى عدم امكان تطبيق النصوص الدستورية التي يرتبط تنظيمها بقانون ، وهذا ما يؤدي الى تعطيل الكثير من النصوص الدستورية مثل المادة (١٨/ رابعا) والمتعلقة بعدم جواز تسلم متعددي الجنسية المناصب السيادية او الامنية الرفيعة، وهي معطلة الى حد الان بحجة عدم صدور القانون الذي ينظمها رغم اهميتها وتأثيرها الخطير على الحياة السياسية في العراق وغيرها .

٣- وجود بدائل لمواجهة حالة الطوارئ من خلال نصوص قانون الصحة والدفاع المدني وغيرها، لكن واقع الحال قد اثبت عدم فاعلية هذه النصوص في التطبيق ازاء بعض الجهات التنفيذية او الشعبية على حد سواء، مما دفع رئيس السلطة التنفيذية الى التجاوز على النصوص القانونية المذكورة اعلاه وتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة، برئاسته كاسلوب ذي ردع اكبر ووطأة اكثر لمواجهة وادارة الازمة الصحية.

ثانياً/ التوصيات:-

١- وجوب اسراع السلطة التشريعية بالعمل على القوانين المنظمة للنصوص الدستورية بشكل عام، وخاصة النص الخاص باعلان حالة الطوارئ

كي يتم تفعيل العمل به احترازاً لان ازمة او ظرف طارئ يواجه البلاد في وقت لاحق.

٢- تعزيز الوعي الشعبي والمؤسساتي بوجوب الانصياع للنصوص القانونية التي تمنح السيد وزير الصحة الصلاحيات اللازمة لادارة الازمة ومواجهة الكوارث الصحية ، اذ ان النصوص القانونية الخاصة بهذا الشأن موجودة ولاغبار عليها، ولكن قصور النظرة الشعبية وحتى المؤسساتية كان سبباً لعرقلة المواجهة السليمة والكاملة لجائحة كورونا.

المصادر....

اولاً/ الكتب...

١- د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ،الاسكندرية .

٢- بول بريمر ، عام قضيته في العراق ، ترجمة عمر الابوبي ، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٦.

٣- د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢.

٤- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد.

٥- د.فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، بغداد، ١٩٧٥.

٦- د.مهند ضياء عبد القادر ، الحالات الاستثنائية في دستور العراق ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي ، دار السنهوري ، بيروت ،٢٠١٨.

ثانياً/ الدساتير والقوانين:-

١- القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥.

٢- دستور ١٩٥٨ المؤقت .

٣- دستور ١٩٦٣ المؤقت.

٤- دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .

٥- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.

٦- دستور ١٩٦٨ المؤقت.

٧- دستور ١٩٧٠ المؤقت.

٨- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية المؤقت لسنة ٢٠٠٤.

٩- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٠- قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.