كورونا من وجهة نظر القانون الدستوري

أ.د مهند ضياء عبدالقادر
الجامعة المستنصرية – كلية القانون

لقد بات من مسلمات الدولة العصرية خضوعها لمبدا المشروعية والذي يعني اتفاق جميع تصرفات السلطات العامة مع احكام الدستور والقوانين النافذة .

الا انه مما لا شك فيه ان حياة الدولة مليئة بالأحداث والمفاجآت التي قد لا يتوقعها الدستور والقانون مقدما .

وهو ما يجعل الانقياد لمبدا المشروعية غير كافي لتحقيق الهدف الاهم وهو حماية حياة الافراد والنظام العام و عدم كفاية القواعد النافذة في مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة على حياة الدولة . مما دفع بالدساتير المختلفة في تضمين نصوصها ما يكفل للسلطات العامة مواجهة الظرف الاستثنائي بطرق غير اعتيادية تتناسب والظرف الطارئ .

ويمكن ببساطة تعريف الظرف الطارئ او الاستثنائي بانه الترخيص الذي يمنحه دستور الدولة لإحدى السلطات العامة (السلطة التنفيذية على الاغلب) والذي بموجبه تستطيع اتخاذ اجراءات او قرارات لها قوة القانون خلال الفترة الاستثنائية .

وهو استثناء من القواعد العامة التاي توجب احترام مبدا المشروعية .

ومما لاشك فيه ان جائحة كورونا تمثل ظرف استثنائي غير طبيعي ليس على مستوى محلي فحسب بل على مستوى دول العالم اغلبها ان لم نقل جميعها .

وفي العراق وكحاله من دول العالم انتجت هذه الجائحة ظروف غير طبيعية واستثنائية ... اوجبت ان تكون هناك سلطات وادوات استثنائية غير طبيعية لمواجهة هذه الجائحة . بل ان الصفة الاستثنائية كانت واضحة وماثلة بوضوح للعيان ، فتقييد تنقل المواطنين وتعطيل الدوام ف اغلب مؤسسات الدولة وتحويل التعليم الى الوسيلة الالكترونية لتكون الطريق للتواصل بين الطالب والمعلم ... وغيرها من الاجراءات كلها تشير بوضوح الى ان الظرف استثنائي بصرف بل واكثر استثنائية من غيره من الظروف لانه تزامن مع ظرف استثنائي ضرب اغلب ان لم نقل جميع دول العالم . أي انه لم يتصف اساسا بالمحلية وهو ما يزيد

من عبء السلطة لأنها لن تستطيع الطلب من غيرها باي معونة . فالظرف عام والكل يرزخ تحت طائلة هذا الظرف المفاجئ الذي واجه الجميع.

والذي نريد بيانه هنا لا يتعلق بالوسائل التي يجب بموجبها مواجهة هذه الجائحة بل الذي نريد بيانه ان هذه الجائحة وغيرها مما يمكن ان يواجهه العراق ستكون السلطة العامة عاجزة عن مواجهته استنادا لضعف البناء الدستوري العراقي لمواجهة الحالة الاستثنائية او كما اسماها الدستور العراقي اعلان حالة الطوارئ في المادة ٦١/ تاسعا من الدستور العراقي والتي فصلت في مسالة اعلان حالة الطوارئ [١].

والسبب فيما قدمنا ان نص هذه المادة احال اعلان حالة الطوارئ الى مجلس النواب وهو ما خالف به اتجاه اغلب الدساتير الاخرى التي احالت امر اعلان ومواجهة الظرف الاستثنائي الى السلطة التنفيذية . بينما نجد ان الدستور العراقي النافذ حدد واجب السلطة التنفيذية هنا في تقديم طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجاس الوزراء الى مجلس النواب لإعلان حالة الطوارئ والذي يجب للموافقة عليه واقراره بأغلبية الثلثين من مجلس النواب.([٢]) هذا من جانب .

من جانب اخر فالدستور العراقي اوجب ان يكون اعلان الطوارئ لمدة محددة وهي ثلاثين يوما تحتاج بعدها الى اقرار جديد من مجلس النواب وهو ما يفت في عضد السلطة الاستثنائية في مواجهة هذا الظرف بوسائل ناجعة .

ويلاحظ ايضا ان الذي قد يقف عائق في مواجهة الظرف الاستثنائي هو ما بينه الدستور من وجوب تشريع قانون خاص ينظم حالة اعلان الطوارئ وهو ما لم يحصل حتى الوقت الحاضر وما يزيد المشكلة هو اعتماد السلطة على الامر رقم ١ امر السلامة الوطنية لعام 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 .

---

[١] - المادة ٦١ / تاسعا (تاسعاً-:
أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءاً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.
ب- تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.
ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانونٍ، بما لا يتعارض مع الدستور.
د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.)

[٢] - نعتقد ان الاغلبية هنا كبيرة جدا اذا اردنا الحديث عن واقع مجلس النواب العراقي الذي يتسم العمل به عادة باختلاف وجهات النظر وبالتالي فان الثلثين ليس من السهل تحقيقها عادة. ولا يغير من ذلك القول ان هذه الاغلبية لضمان عدم استغلال السلطة التنفيذية لحجة الظرف الاستثنائي . لان هناك الكثير من الوسائل التي تحد وتضمن عدم استغلال السلطة التنفيذية للاختصاصات الاستثنائية.

وحتى هذا القانون من خلال مراجعة المادة الاولى منه نراه حدد حالات معينة لتطبيقه والاهم هو ضمان المشاركة السياسية وعدم تهديدها لأي سبب كان لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او اي غرض اخر[١]. بعبارة اخرى ان هذا القانون لا يستقيم تطبيقه والحالات الصحية او الطبيعية الاستثنائية التي تواجه الدولة احيانا وانما خص الامر بالحالات التي تمس واقع العمل السياسي والحكومي في الدولة .

كما ان نصوص هذا القانون تختلف اختلاف كبير عما اورده الدستور من احكام اقلها ان اعلان الطوارئ وفق القانون يتم من السلطة التنفيذية وليس التشريعية وغيرها من الفروقات الجوهرية التي جعلت من القانون مناقض في الكثير من احكامه لنصوص الدستور النافذ رغم ام كلاهما نظم حالة واحدة . وان كان الدستور اولى بالتطبيق . لكن الاستناد للقانون كان نتيجة عدم تشريع مجلس النواب لقانون ينظم اعلان حالة الطوارئ تنفيذا للنص الدستوري الوارد في المادة ٦١ من الدستور في فقرته التاسعة .

والذي نريد بيانه ان وفق الاستعراض السابق فان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يأخذ بفكرة الظروف الاستثنائية وفق مفهومها الدقيق فالأصل في هذه النظرية ليس في حجم السلطات الممنوحة لسلطة ما في الدولة بقدر الاستعجال واستثمار الوقت في مواجهة أي ظرف غير طبيعي . وهو ما جعل السلطة التنفيذية مترددة في اتخاذ الكثير من الاجراءات الاستثنائية لأنه في حسبانها ان اعلان الطوارئ اصلا من اختصاص السلطة التشريعية بالإضافة الى الرقابة البرلمانية المقررة على ما تقوم به السلطة التنفيذية خلال مدة اعلان حالة الطوارئ .

وقد يقول قائل ان كورونا ظرف صحي وبالتالي فان قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ اجاز لوزير الصحة اتخاذ اجراءات استثنائية لمواجهة اي ظرف صحي طارئ... لكن نعتقد ان هذا القانون غير كافي لمواجهة ظرف بحجم جائحة كورونا[٢]، كما ان النص الدستوري اوجب ان يكون هناك قانون خاص للطوارئ لم يرى النور حتى الان .

---

[١] - نصت المادة الاولى من قانون السلامة الوطنية على(لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع، اعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر.)

[٢] - في الحقيقة مثلت جائحة كورونا حدث صحي استثنائي غير تقليدي اطلاقا ولا يمكن ان نتوقع ان ظرف بهذا الحجم تستطيع سلطة وزير الصحة على مواجهته . فكورونا تأثيرها كما بينا غير محدد بمنطقة او دولة معينة وهو ما يستوجب ان تقاد السلطة الاستثنائية من اعلى مستوياتها المتمثل برئيس الحكومة خلال الفترة الاستثنائية وخاصة ما يتعلق بجائحة كورونا .