جائحة كورونا ونظرية الظروف الاستثنائية وفق دستور العراق الدائم لعام(2005)

م.م. عفراء رياض محمد*

الملخص

ان انتشار وباء كورونا على مستوى العالم، اثار حالة من الخوف والرعب بين مختلف الدول، وعلى كافة المستويات؛ لما لهذه الجائحة الكونية من تداعيات صحية واقتصادية وأمنية واجتماعية، تتطلب استنفار كل الامكانيات المتاحة لغرض الحد من مخاطرها وتطويق الخسائر الناجمة عنها، وانه يتطلب سياقات غير اعتيادية وهذه الحالة تسمى بالظروف الاستثنائية، والتي على أثرها تم اصدار الامر الديواني 55 لسنة 2020 والذي بموجبه تم تشكيل خلية الازمة برئاسة السيد وزير الصحة، والتي اتخذت بدورها جملة من القرارات والتوصيات ومن اهمها حظر التجوال والتنقل والسفر وغلق المنافذ الحدودية، وفرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية ، وفرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، وفرض العقوبات لكل من يخالف الأوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي تصدرها خلية الازمة.

Abstract

The spread of the Corona epidemic around the world has caused a state of fear and terror among various countries, at all levels; Because this global pandemic has health, economic, security and social repercussions, it requires mobilizing all available capabilities for the purpose of reducing its risks and cordoning off the losses resulting from it, and that it requires unusual contexts and this case is called exceptional circumstances, after which the Diwani Order 55 of 2020 was issued according to which the formation of The crisis cell headed by the Minister of Health, which in turn made a number of decisions and recommendations, the most important of which is the ban on roaming, movement and travel, closing border crossings, imposing restrictions on land,

* جامعة الموصل – كلية العلوم السياسية

air and water transportation, and imposing restrictions on public and commercial stores and clubs. And

associations, unions, companies, institutions and departments, and imposing penalties for anyone who violates orders, communications, statements or decisions issued by the crisis cell.

المقدمة

تعد نظرية الضرورة استثناءاً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه، وبموجب هذه النظرية فإن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من اجل تامين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته، وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لابد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية. فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة إلا وهي الهيئة التنفيذية متمثلة برئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف فالضرورة تقدر بقدرها.

والجدير بالذكر أن الفقه استعمل مصطلحات متعددة لهذا المفهوم فنجده يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية ومرة اخرى مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.

وبسبب ما للإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في تلك الفترة من اثر مباشر وخطر على حياة المجتمع وما يصاحبه من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة فإن مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تمنح إلا في حالة خاصة جداً بحيث يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها، فيباح هنا للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات وان مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع وقد يؤدي إلى تعزيز النظم الدكتاتورية التي لا يهمها سوى الاستمرار في اضطهاد الشعوب والتحكم في مصائرها وهذه الأسباب هي التي دفعت القضاء، ولاسيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية وإشتراطه

لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي.

اهمية البحث:

تنبع اهمية البحث باعتبار حالة الطوارئ نظام استثنائي مرتبط بالخطر الذي يلحق كيان الدولة وهي سلاح تشريعي يكون بيد السلطة التنفذية تستطيع به مواجهة المخاطر التي تهدد سلامة الدولة ،اذ ان قوانين الطوارئ هي من اهم التشريعات التي تستخدمها الدولة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تطرأ على الدولة ،وان اهتمام اغلب الدساتير بتنظيم اعلان حالة الطوارئ والسلطة المختصة باعلانها ،والصلاحيات الممنوحة لها خلال فترة الطوارئ كان مرتبط بسب خطورة السلطات والصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفذية والتي بدورها تؤثر على حقوق الانسان وحرياته.

اهداف البحث: ان الاهداف الرئيسية للبحث هي :

1- معرفة نظرية الظروف الاستثنائية.

2- معرفة ضوابط اعلان حالة الطوارئ وفق دستور العراق الدائم لعام(2005).

اشكالية البحث:

ان اشكالية البحث تبرز، في الاساس الذي استندت عليه السلطة التنفذية،في طريقة اصدار القرارات الخاصة ب خلية الازمة واللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية ،وتقييدها للحقوق والحريات ،وكيفية معالجة جائحة كورونا وفق الاطر الدستورية والقانونية.

فرضية البحث: تذهب فرضية البحث على اعتماد اساسيات منطقية من ان وجود واساس الدولة وارساء مبادئها قائم على تطبيق النصوص الدستورية والقانونية بالشكل الصحيح ،وبما يوفر الحماية للحقوق والحريات العامة وذلك من اجل تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة.

منهج البحث : اتبع في البحث المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل النصوص الدستورية ومناقشتها ومعرفة مدى انطباقها على الواقع العملي للوصول إلى أفضل السبل لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية.

هيكلية البحث: وسيقسم البحث الى محورين ،نخصص المحور الأول لمفهوم نظرية الظروف الاستثنائية والمحورالثاني الاساس الدستوري والقانوني لنظرية الظروف الاستثانية في الدستور العراقي لعام (2005)

أولاً_ مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

قد تتعرض حياة الدولة للأخطار والأزمات التي تهدد وجودها وكيانها وان السلطة التنفيذية في ضوء هذه الظروف بحاجة إلى صلاحيات جديدة للقيام بواجبها في الحفاظ على كيان الدولة ووجودها وان تعارض هذه المصالح مصلحة احترام القانون ومصلحة الحفاظ على الدولة وللموازنة بين هذه المصالح فقد ابتدع الفكر القانوني هذه نظرية الظروف الاستثنائية وسنحاول في هذه المبحث التعرف على مفهوم هذه النظرية وذلك في المطلبين الآتيين :.

1: أساس نظرية الظروف الاستثنائية وبداية نشأتها: الرأي السائد في الفقه يتجه إلى إن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات.[1] وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا وركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة، وهناك من يرى تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية وبالتالي فان نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.[1]

وتعد هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى ويحق القول هنا أنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القضاء الإداري الذي حددها وذلك بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها. وبالنظر لحداثة هذه النظرية واختلاطها مع غيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة اختلف الفقه في تحديد أساس واحد لهذه النظرية .[2]

[1] وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 75.

[2] يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 72

وترجع الأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام إلى الفقه الألماني الذي اتخذ منذ البداية النظرية القانونية لهذه النظرية والتي تجد أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان منهم هيكل وهرنك وجلينك، فقد برر هيكل خروج الدولة على القانون في هذه الحالة إن الدولة هي التي أوجدت القانون وهي تخضع له لتحقيق مصالحها وعلى ذلك فلا خضوع عليها إذا كانت تحقيق صالحها هو في عدم الخضوع إلى القانون الذي يعد وسيلة لغاية هي حماية الجماعة فإذا لم تؤدي هذه القواعد إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع إلى القانون وعلى الدولة أن تضحي به في سبيل الجماعة. [1]

وكان الفقيه جلينك قد برر النظرية التي تحل بها الحكومة محل السلطة التشريعية تحت ضغط الحوادث لمواجهة الضرورة وبكل الوسائل المتاحة وعلى ضوء هذه الآراء يذهب الفقه الألماني إلى اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية على أنها تعد حقاً للدولة وبناءً على ذلك تكون الأعمال والإجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة ولا ترتب مسؤولية على الإدارة ولا يجوز للغير مطالبة الإدارة بالتعويض عما يلحقهم من ضرر جراء ذلك.

أما الفقه الفرنسي فقد انقسم إلى مرحلتين تاريخيتين ففي الأولى وهي القديمة اتخذ الفقه النظرة السياسية باعتباره جزءً من المدرسة الديمقراطية ثم ما لبث أن انتقل إلى المرحلة الثانية التي اتخذ فيها النظرة القانونية لنظرية الضرورة حيث ساعدها في هذا المجال قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في حين يستند أصحاب نظرية الضرورة باعتبارها نظرية سياسية على مبدأ سيادة القانون وعلى هذا الأساس تكون جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة لمواجهة أي ظرف استثنائي مخالفة فيها القواعد القانونية بدعوى الضرورة هي إجراءات باطلة وتظل غير مشروعة قانوناً وتترتب المسؤولية على الحكومة ما لم يصححها البرلمان بقوانين التضمينات وهو ما كان عليه الحال في بريطانيا والولايات المتحدة فقد استقرت أحكام القضاء على اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية مجرد نظرية سياسية لا يمكن أن تكون بذاتها أساساً قانوناً للسلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ففي هذه الدول هناك ما يعرف بحالة الطوارئ وهي تقابل حالة الضرورة.[2]

ويطلق البعض على النظرية الألمانية التي تؤخذ من الطبيعة القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية بأنها لم تكن في حقيقتها نظرية قانونية بقدر ما كانت تشكل نظرية ديكتاتورية ولذلك لم تكن

[1] إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 1990، ص 168.

[2] كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بغداد، 1996، ص 72.

مقبولة لدى الفقه الفرنسي ودفع ذلك بعضهم إلى رفض الأخذ بالنظرية السياسية وفضلوا عليها النظرية القانونية . ولكن على وجه مغاير للفقه الألماني ومن الفقهاء الفرنسيين الذين اخذوا بالتصوير القانوني لنظرية الضرورة العميد (دكي) الذي أباح للسلطة التنفيذية إصدار القرارات التشريعية على اعتبار الضرورة تمثل استثناء على الجانب الشكلي لمبدأ المشروعية ولكن هذا الاستثناء يبقى دائماً محاط بالشروط والقيود

ويرجع ظهور نظرية الظروف الاستثنائية إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما قام بوضع الضوابط الخاصة بها بتحديد شروطها وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة في ظلها عندما عمل المجلس على منح الإدارة سلطات استثنائية في الظروف استثنائية في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك بإعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية على إن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها ،وعلى هذا فان المصدر الحقيقي لهذه النظرية هو القضاء وبالتحديد (قضاء مجلس الدولة الفرنسي) وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن هذه النظرية هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى ويؤكد ذلك الدكتور يحيى الجمل بقوله (أثناء الحرب العالمية الأولى اخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفاً مغاير لموقف محكمة النقض موقفاً اعتمد نظرية الضرورة وان أطلق عليها مسميات أخرى فأحياناً يسميها نظرية سلطات الحرب وأحياناً يسميها نظرية الضرورة)[1].

وهناك من الفقهاء من يرى بان هذه النظرية موجودة في الفقه الإسلامي وهم يستندون في ذلك إلى قاعدتي (الضرورات تبيح المحضورات) و (الضرورة تقدر بقدرها)وهناك من يرى بأنها مقررة في الشريعة الإسلامية وهي تلتقي في جوهرها مع وجهات نظر الفقهاء المحدثين وهناك من يرى أن نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية معروفة ومقررة في الشريعة الإسلامية إلا أنها ليست من خلقها حيث أنها معروفة ومقررة في عالم ما قبل الإسلام إذ وردت تطبيقات لحالة الضرورة في كل من الشريعة اليهودية والشريعة المسيحية وان نظرية الضرورة كتنظيم دستوري لم تظهر إلا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبدأ سيادة القانون ومبادئ احترام حقوق وحريات الإنسان.[2] وان هذه النظرية

[1] يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ،مصدر سبق ذكره، ص 75

[2] كاظم الجنابي، مصدر سبق ذكره

بشروطها وضوابطها الجديدة هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي الذي صاغها في إطار قانوني محدد بحيث لا تعد أية واقعة تدخل ضمن هذه النظرية ما لم تكن داخلة ضمن هذا الإطار

2_ شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية: تتفق بعض الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية ،هذا بالإضافة إلى إن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة وان مثل هذه الشروط أو القيود نجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تقيد هذه النظرية وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها والتي هي على النحو التالي :-

أ: قيام الظرف الاستثنائي

ويتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر وهما الجسامة والحلول وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً، أما بالنسبة لصفة الحلول فان الخطر الحال يعني أن تبلغ الأحداث أو الظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية ، ما يعني وجود تهديد بخطر جسيم حال موجه ضد الدولة.[1]

ب: استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية :-

إن هذا الشرط يعني بأنه إذا ما حدث ظرف استثنائي وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف فانه ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في عام 1958 حين أكد على انه إذا كان الموقف الاجتماعي أو الاقتصادي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية بان السلطات والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا الموقف دون حاجة إلى أن يتجاوز نطاق اختصاصاته المقررة في هذه القوانين ،وعلى هذا الأساس فان

[1] وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية مصدر سبق ذكره، ص 106

التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون مما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدودها،أي أن الضرورة تقدر بقدرها فإذا ما تجاوزت الإدارة لهذا القدر فإنها تعرض نفسها للمسالة وتكون قراراتها عرضة للطعن أما القضاء بالإلغاء أو التعويض.[1]

ج:- أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة

إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وان أي عمل تتخذه الإدارة يجب إن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق إغراض شخصية ،وان الإدارة يجب إن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة.[2]

ثانياً_ الاساس الدستوري والقانوني لنظرية الظروف الاستثانية في الدستور العراقي لعام (2005)

اثار انتشار وباء كورونا على مستوى العالم، حالة من الخوف والرعب بين مختلف السلطات وعلى كافة المستويات؛ لما لهذه الجائحة الكونية من تداعيات صحية واقتصادية وأمنية واجتماعية، تتطلب استنفار كل الامكانيات المتاحة لغرض الحد من مخاطرها وتطويق الخسائر الناجمة عنها، سابقة لا مثيل لها خلال التاريخ الحديث،و تمثل خطر داهم من الصعب تداركه وفق الأساليب والإجراءات الاعتيادية،وانه يتطلب سياقات غير اعتيادية وهذه الحالة تسمى بالظروف الاستثنائية، والتي على أثرها تم اصدار الامر الديواني 55 لسنة 2020 والذي بموجبه تم تشكيل خلية الازمة برئاسة السيد وزير الصحة،

[1] عبد الباقي نعمة عبد الله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد 1- 2، س 6، 1980، ص 19.

[2] مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، بغداد، 1949، ص 37.

والتي اتخذت بدورها جملة من القرارات والتوصيات ومن اهمها حظر التجوال والتنقل والسفر وغلق المنافذ الحدودية، وفرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية ، وفرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، وفرض العقوبات لكل من يخالف الأوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي تصدرها خلية الازمة.
ولما تبين أن لقرارات وأعمال خلية الأزمة أساس في الدستور والتشريع يستوجب بيانه من حيث الآتي المدلول القانوني للظروف الاستثنائية وهذا ماتم عرضه في المحور الاول ، وانه قد ويتبين إن الظروف الاستثنائية هي وضع غير عادي وخطير يحتم التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامة، التي يتعذر معها تطبيق قواعد المشروعية في الظروف العادية.

فكان لابد من معرفة الاساس الدستوري لنظرية الظروف الاستثنائية في ظل دستور العراقي لعام2005

1_ الاساس الدستوري[1]_

ومن المجال العام للنظرية، ننتقل إلى التطبيق على ما حدث من ظرف استثنائي في العراق، نتيجة الجائحة التي عطلت مؤسسات الدولة ومرافقها العامة وفرض الشروط الاستثنائية المتعلقة بتقييد الحريات العامة، فأنه وبإمعان النظر في الدستور العراقي لسنة 2005 ، نجد أصل للظرف الاستثنائي في إعلان الحرب وحالة الطوارئ تبينه (المادة 61، البند تاسعاً)، حيث جاء فيها ، يختص مجلس النواب بما يأتي:
أ–الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءاً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

ب_ تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة ب
ج– يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شئون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور
د– يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

[1] علي مهدي، الاساس الدستوري والقانوني لتشكيل خلية الازمة في العراق، متاح على موقع الحوار المتمدن، للمزيد ينظر الرابط https:\\m.ahewar.org\s.9sp

ومن الملاحظ إن المشرع العراقي قد دمج إعلان الحرب وحالة الطوارئ في مادة واحدة، وهذه سابقة لم تعهد بها الوثائق الدستورية العراقية، ماعدا القانون الاساسي لسنة 1925

وقد اكدت الوثيقة الدستورية : ان يتم إعلان الحرب وحالة الطوارئ من خلال طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وهذا يلزم من ركني السلطة التنفيذية موقف مشترك حيال الظرف الطارئ، وبطبيعة الحال يكون الإعلان ب(أمر) يصدر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية ومجلس النواب بموافقة الثلثين من الحضور طبقاً للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية[1] جاء في النص ان يكون الطلب من قبل رئيس مجلس الوزراء وليس مجلس الوزراء، وهذا بعكس ما ورد في القانون الأساسي لسنة 1925؛حيث اشترط اعلان حالة الطوارئ بموافقة مجلس الوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء لوحده ولهذا كان من الأنسب أن يكون طلب إعلان حالة الحرب والطوارئ بقرار من مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ويقدم الى مجلس النواب .

ومن الجدير بالملاحظة ان المشرع الدستوري في نصه لإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، لم يتطرق إلى حيثيات الظرف الاستثنائي والأسباب الموجبة له ،وقد كان من المناسب ذكر ذلك ، كما هو في العديد من الدساتير الاخرى. حتى لا يخضع هذا الاعلان للتقدير الشخصي لرئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء ، ومما يشفع للمشرع العراقي بهذا النقص هو موافقة مجلس النواب لهذا الطلب بنسبة تعتبر عالية جداً.

ومن الشروط الضمنية ، هي مدة نفاذ حالة الطوارئ وتحديدها بأجل ثلاثين يوماً تتمدد كل مرة بعد موافقة مجلس النواب وتنتهي حالة الطوارئ بشكل تلقائي عند عدم موافقة مجلس النواب أو عدم تقديم الطلب بالتمديد، ومن الجدير بالذكر هذه أول مرة يُذكر فيها مدة زمنية لحالة الطوارئ، فلم يشر إلى ذلك، القانون الأساسي لسنة 1925 والدساتير المؤقتة في العهد الجمهوري، وهذا يُحسب للمشرع العراقي، وهو لصالح ضمان الحقوق والحريات، وبذلك انفرد الدستور العراقي بتحديده لمدة حالة الطوارئ بوقت زمني محدد، وفي مجال تناسب النص الدستوري فقد ترك لرئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان حالة الطوارئ، ومن هذا يتمتع رئيس الوزراء بالسلطات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الخطر الجسيم الذي يهدد البلاد أو أي بقعة منها، حيث توضع بحوزته كل الوسائل

[1] نعم احمد محمد ودولة احمد عبدا لله، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد2، العدد 4 لسنة 2005، ص 15

والإمكانيات في الدولة بما في ذلك التشريعات اللازمة، وقد قيد المشرع العراقي أن تكون إجراءات رئيس الوزراء ضمن أحكام الدستور، وان لا تشكل أي مخالفة له، ولأجل عدم التوسع بتقدير الظرف الاستثنائي والتوغل بتقييد الحريات ؛ الزم النص الدستوري مجلس النواب بتشريع قانون ينظم صلاحيات رئيس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ، وبما لا يتعارض مع الدستور ؛ تحسباً لأي إساءة استعمال لها، وصرفها عن جادة الأهداف التي وضعت من أجلها، وحتى ذلك الحين يبقى العمل ساري بأمر السلامة الوطنية (رقم 4 لسنة 2004) رغم بعض الفقرات والمواد التي تجاوزها الدستور في نصوصه والأصل العام تبقى أعمال السلطة التنفيذية موقوفة إلا بعد عرض الإجراءات المتخذة والنتائج على مجلس النواب خلال فترة العمل بالسلطات الاستثنائية عند إعلان حالة الطوارئ، وحدد فترة زمنية أمدها خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتهائها .

2_ الاساس القانوني[1]

صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) في 2004/7/6 بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والملحق الخاص به لمعالجة حالة آنية وهي فترة الاوضاع الاستثنائية ما بعد الاحتلال الامريكي وتشكيل الحكومة المؤقتة، وقد صدر هذا الامر ، بالرغم من وجود قانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965، والذي ينظم اعلان الحرب وحالة الطوارئ فقد تضمن (13) مادة، وتطرق الأمر التشريعي إلى المبررات والأسباب الموجبة التي تدعو السلطة التنفيذية لطلب الموافقة على حالة الطوارئ وقد تم تحديدها بالاتي:

عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم حملة مستمرة من العنف من أي عدد من الاشخاص إذ يجب أن يكون هنالك خطر، وهذا الخطر ليس محتملاً؛ بل هو حال أي واقع خطير جسيم، وهذا مما يسجل لصالح هذا القانون كونه نص على صفة الخطر بأنه حال وليس متوقعاً مما يقيد من سلطة إعلان حالة الطوارئ وبين الأمر طريقة الإعلان والمناطق المشمولة،مع تحديد المدد الزمنية لها وهي (60) يوما، وأجاز التمديد بصورة دورية كل ثلاثين يوم ، وقد خول الأمر لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدارك الاوضاع المحدقة لحالة الخطر: كفرض الحظر على التجوال والقيود على الاموال والاشياء وكذلك القيود السالبة للحريات والحقوق للافراد. مثل منع التنقل والسفر والإقامة واتخاذ

[1] ليلى حنتوش ناجي، معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة 2005. بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة التاسعة 2017 ص 573 وما بعدها

إجراءات احترازية على الطرود والرسائل والبرقيات ووسائل وأجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية كافة، فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة، فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها بموجب أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الأعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد سريانها، وتتولى المحكمة الجنائية المركزية في العراق النظر في الجرائم الكبرى المرتكبة خلال مدة سريان حالة الطوارئ التي يحيل قضاياها القاضي المختص .ومما يؤخذ على هذا الأمر التشريعي ، انه قد اصبح يتعارض في بعض مواده مع بنود المادة الدستورية المعنية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ .

الخاتمة:

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا المختصر هذا في موضوع يتميز باهمية تفوق ما كتب بين ثنايه،وذلك لارتباط الموضوع بحماية الحقوق والحريات التي من المفترض ان يتمتع بها اي مواطن في بلده ،سواء كانت الظروف طبيعة ام ظروف استثنائية، وقد تتعرض حقوق المواطنين بصورة مقصودة او غير مقصودة الى قيود،من خلال مايكون بيد السلطة التنفذية السلاح التشريعي وبالتالي تكون هذه القيود مرهقة على المواطنين.

وان مايمكن ملاحظته في الدستور العراقي بان هناك خلل وقصور ،حيث ان الحكومة العراقية لم تلجا الى اعلان حالة الطوارى على الرغم من ان البلد قد تعرض الى جائحة كورونا ،كذلك حصل تخبط تشريعي مكون من قانون السلامة الوطنية رقم (4)لسنة 1965 ،وامر الدفاع والسلامة الوطنية رقم(1) لسنة2004.

وفي نهاية البحث نوجز الى اهم التوصيات التي نامل ان تصلح مواطن الخلل والقصور.

التوصيات:

1-أن التنظيم القانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ وبما يضمن اتخاذ الإجراءات المطلوبة، لابد من إعادة النظر في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 وكذلك مرسوم الطوارئ رقم 4 لسنة 1965.

2- إصدار قانون واحد لحالة الطوارئ يشمل جميع أنواع الأخطار التي تهدد النظام العام وكيان الدولة.

3- تحديد الصلاحيات الاستثنائية المخولة لرئيس مجلس الوزراء خلال مدة حالة الطوارئ، وتضمينه نص على مسؤولية سلطة الطوارئ عن أعمالها غير المشروعة، التي تلحق أضرارا بالغير.

4- إزالة التناقضات الواردة في التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ مع ما ورد في النص الدستوري.