# إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال

د. صالح حسين علي
أستاذ القانون الدستوري المساعد
كلية النور الجامعة
salihhusain1957@gmai.com

# CRISIS MANAGEMENT UNDER THE CARETAKER GOVERNMENT

**Dr. Saleh Hussain Ali**
**Assistant Professor of Constitutional Law**
**Al-Noor University College**

**الملخص:**

كثيراً ما تواجه الدول والحكومات ومنها العراق، أزمات تحدث بشكل مفاجئ ومباغت ينتج عنها آثار سلبية، يهدد الاستقرار ويزعزع الأمن المجتمعي مثل العمليات الإرهابية، والازمات الأمنية والسياسية والاقتصادية، والعصيان المدني، والوباء العام، وما تتعرض له الخدمات من أزمات كخدمات الأمن والصحة وغيرها.

ولما كانت "حكومة تصريف الأعمال"، حكومة ذات صلاحيات محدودة على تصريف الأمور اليومية العادية، فإن ما تتخذه من قرارات ادارية ضبطية، وتدابير مادية وقانونية في ظل الظروف الاستثنائية، ما هي إلا استجابة لواجب المحافظة على النظام العام، فالقرارات والاجراءات التي تتخذ، يجب أن تكون خاضعة لأحكام القانون.

**كلمات مفتاحية:** حكومة، ازمة، إدارة، دستور، العراق

## المقدمة

تعرض العراق إلى العديد من الأزمات السياسية والأمنية والاقتصادية ونقص الخدمات، إذ أصبحت الأزمات جزءاً مرتبطاً بحياة المواطنين وتمثل خطراً مباشراً يمس مستقبلهم، وله انعكاسات على الدولة والخطط المستقبلية لها، أدى البعض منها إلى حدوث كوارث كاحتلال داعش لثلاث محافظات، فالظرف الاستثنائي يعطي الحق لحكومة تصريف الأعمال أن تدفع عن الشعب بالوسائل التي تحتاجها في عملية إدارة الأزمة من وسائل مادية تتمثل بالمال والأيدي العاملة والإجراءات الصحية وأدوات مساندة وخطط بديلة للتعامل مع ظروف إدارة الأزمة، والوسائل القانونية المتمثلة بالتدخل الميداني لتوظيف بعض النصوص القانونية الملائمة لمواجهة الأزمات، أو علاج آثارها بما يقرره الدستور والقانون.

**أولاً: أهمية موضوع البحث:** تأتي أهمية موضوع البحث في محاولة للتعرف على كيفية مواجهة الأزمات التي تصيب كل جوانب الحياة، واتخاذ أفضل الاجراءات للتصدي لها بوصفها خطراً مباغتاً يحدث بشكل مفاجئ يؤدي إلى حالة من الارتباك والصدمة، ويكون عقبة في طريق الاستقرار، ومما يزيد من أهمية هذا الموضوع أن الدراسة جاءت في ظل حكومة مستقيلة "حكومة تصريف أعمال" ذات صلاحيات محدودة، وتواجه أزمات منها "أزمة

فايروس كورونا المستجد"، لبيان كيفية التغلب على هذه الازمة.

**ثانياً: هدف البحث:** يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على الأزمات وإدارتها من خلال التعريف بخطورة الازمات وانعكاساتها على الدولة والمجتمع، وكيفية التعامل معها، فضلاً عن بيان دور حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية وفقاً لمبدأ المشروعية.

**ثالثاً: مشكلة البحث:**تتحدد مشكلة البحث بقيام ظرف استثنائي يهدد حياة مواطني الدولة، في ظل حكومة ذات صلاحيات تقتصر على تصريف الأمور اليومية الروتينية، ولا يمكن مواجهته بالوسائل العادية، إلا باتخاذ الاجراءات الاستثنائية والتدابير اللازمة لمواجهة الازمات، ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل ان القوانين والتشريعات الخاصة بحالة الطوارئ في ظل ظروف إدارة الازمات تعد متناقضة وغير واضحة.

**خامساً: نطاق البحث:** يتحدد نطاق البحث بالتعريف بالأزمات وادارتها مع بيان اختصاصات "حكومة تصريف الاعمال، دورها في الظروف الاستثنائية".

**سادساً: منهجية البحث:** اعتمدت على المنهج الوصفي بشأن موضوع " إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال"، مستعيناً بالمنهج التحليلي من خلال عرض الأزمات وادارتها، واختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية، مع بيان موقف الفقه منها.

**سابعاً: هيكلية البحث:**

**المبحث الأول: التعريف بإدارة الأزمات.**

المطلب الأول: مفهوم الأزمات.

المطلب الثاني: إدارة الأزمات .

المطلب الثالث: مراحل إدارة الأزمة.

**المبحث الثاني: دور "حكومة تصريف الاعمال" في مواجهة الأزمات.**

المطلب الأول: التعريف "بحكومة تصريف الاعمال".

المطلب الثاني: حدود اختصاصات "حكومة تصريف الاعمال" في الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: دور "حكومة تصريف الأعمال" في مواجهة أزمة "فايروس كورونا" أنموذجاً.

## المبحث الأول

## التعريف بإدارة الأزمات

كثيرا ما يواجه العراق أزمات وحروب واحتلال ومشاكل سياسية وأمنية متلاحقة، إذ ظهر إلى العيان العديد من الأزمات بشكل واضح بعد الاحتلال الانجلو امريكي للعراق سنة ٢٠٠٣، فمنذ ذلك التاريخ يعيش العراق في أزمات متتالية، وآخرها أزمة وباء كورونا، ومن هنا بدأ الحديث عن الأزمات وادارتها بصفتها عمل قانوني لجهة الإدارة، **فلا بد من بيان مفهوم الأزمات، وإدارة الازمات ومراحلها في ثلاثة مطالب:**

**المطلب الأول: مفهوم الأزمات.**

**المطلب الثاني: إدارة الأزمات.**

**المطلب الثالث: مراحل إدارة الأزمات.**

## المطلب الأول

## مفهوم الأزمات

تواجه الدولة والمجتمع العديد من الأزمات التي تسبب بمختلف أنواعها أضرار وخسائر في الثروات البشرية والطبيعية، وفي المنشآت والمرافق العامة والممتلكات الخاصة، وبغرض مواجهة الأزمات والمواقف الطارئة يتطلب التعرف على معنى الأزمة لغةً، واصطلاحاً، **هذا ما سنتناوله في فرعين:**

**الفرع الأول: تعريف الأزمة لغةً.**

**الفرع الثاني: تعريف الأزمة اصطلاحاً.**

### الفرع الأول: تعريف الأزمة لغةً

تعرف الأزمة لغةً على أنها "الشدة والقحط و(أزم) عن الشيء أمسك عنه وبابه ضرب". وفي الحديث أن عمر رضي الله عنه سأل الحرث بن كلدة ما الدواء، فقال ( الأزم) يعني الحمية، وكان طبيب العرب. و(المأزم) المضيق وكل طريق ضيق بين جبلين مأزم، وموضع الحرب أيضاً مأزم، ومنه سمي الموضع الذي بين المشعر وبين عرفة مأزمين[١]، وتشير كلمة أزمة إلى حدث عصيب يهدد كيان الوجود الإنساني أو الجماعة البشرية.

### الفرع الثاني: تعريف الأزمة اصطلاحاً

هناك تشابه وخلط بين الكارثة والمشكلة والازمة، فالكارثة هي الحالة التي حدثت فعلاً، وأدت إلى تدمير وخسائر جسيمة في الموارد البشرية والمادية، واسبابها، اما طبيعية أو بشرية، وعادة ما تكون غير مسبوقة بإنذار، وتتطلب اتخاذ اجراءات غير عادية للرجوع إلى حالة الاستقرار، وقد تؤدي الكارثة إلى ما يسمى بالأزمة[٢].

وأما المشكلة فهي حالة من التوتر وعدم الرضا نتيجة لوجود بعض الصعوبات التي تعيق تحقيق الأهداف أو الوصول اليها، والمشكلة هي السبب لحالة غير مرغوب فيها، ويمكن أن تكون تمهيد للأزمة اذا اتخذت مساراً معقداً، ونحتاج للتعامل معها إلى سرعة عالية في اتخاذ القرارات، والى التفكير والجهد المنظم للتعامل معها والقضاء عليها، والأزمة نجد انها تمثل اللحظة الحرجة، ونقطة التحول التي تتعلق بالمصير الاداري للنظام الذي يهدد بقاءه، وغالباً ما تتزامن الأزمة مع عنصر المفاجأة، مما يتطلب مهارة عالية[٣].

كما عرفت الأزمة على أنها "ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن، ويمثل نقطة تحول تحدد في ضوئها أحداث المستقبل التي تؤدي إلى تغيير كبير"[٤]، أو انها نقطة تحول في حياة المجتمع نحو الأسوأ أو الأفضل، وحالة من عدم الاستقرار.

---

(١) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١، ص١٥.

(٢) د. صلاح سالم، نظم المعلومات وإدارة الازمات، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، القاهرة، العدد التاسع عشر، يناير ٢٠٠١، ص٢٢١.

(٣) د. محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات إدارة الازمات، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٢٩ ه، ص١٦.

(٤) د. حامد الحدراوي، وكرار الخفاجي، اسباب نشوء الازمات وادارتها، دراسة استطلاعية لآراء عينة من أعضاء مجلس النواب العراقي، مجلة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العدد الخامس، د. ت، ص١٤٢.

يستخدم مفهوم الازمة في بعض الاحيان في غير موضعه، حيث يتم الخلط بينها وبين المفاهيم الاخرى، كالواقعة والحادث والصراع، وما إلى ذلك من مصطلحات تشير معظمها إلى وجود خلل على مستوى المنظمة أو المؤسسة، أو المجتمع أو على مستوى الدولة.

واصطلاحاً تعرف الأزمة بأنها ( مشكلة غير متوقعة قد تؤدي إلى كارثة إن لم يجري حلها بصورة سريعة ) [١]، وبالإضافة إلى ما سبق فقد عرف الأزمة المفكر والخبير الأمريكي (تشارلز هيرمان) على إنها "موقف مفاجئ ينطوي على درجة عالية من التهديد للأهداف والقيم والمصالح، يدرك فيه صناع القرار أن الوقت المتاح لصنع واتخاذ القرار، هو وقت ضيق قصير غير كاف لاتخاذ تدابير التعامل مع هذا الموقف".[٢]

ويلاحظ أن هذا التعريف يتكون من ثلاثة أركان هي: المفاجأة، وضيق الوقت، والتهديد، كما يضاف لها عامل لتغذية كل ركن من أركان المثلث هو "ندرة وغموض المعلومات"، وبالتالي أجمع معظم العلماء، والخبراء، والكتاب على أن هذا التعريف، يعد الأمثل لعلم إدارة الأزمات.

وفي المقابل نجد اقامة مثلث آخر تمت تسميته "بمثلث إدارة الأزمة" يتعامل مع الاركان الرئيسية لمثلث الازمة كل على حدة من خلال التنبؤ بالأزمات والأخطار المحتملة وسرعة كشفها، والتغلب على عنصر ضيق الوقت من خلال التخطيط، واتخاذ اجراءات الاستعداد المبكر لمواجهة الأزمة، ويمكن إدارة الازمة بالاستناد إلى المعلومات الدقيقة والحديثة[٣].

وتوصف الأزمة بأنها وقوع الأحداث بشكل طارئ ومفاجئ، وغير متوقع في المنظومة الطبيعية للجماعة البشرية على نحو يؤثر تأثيراً سلبياً من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أو الأمنية، وينجم عن ذلك خسائر في الأرواح والممتلكات العامة والخاصة.

## المطلب الثاني

## إدارة الأزمات

أصبح الآن ملحوظا أن الأزمات تعد حوادث غير متوقعة ومفاجئة تزعزع الأمن والاستقرار في ظل ظروف غير عادية، ولمواجهة ذلك، يتطلب توافر أساليب ووسائل تمنع أو تحد من تطورها نحو الأسوأ، أو التخفيف منها، بل القضاء عليها نهائياً، أو ينتج عن الكوارث عدة أزمات.

إذ يشير مصطلح إدارة الازمات إلى دور الوزارة في مواجهة الكوارث العامة والمفاجئة، وظروف الطوارئ مثل، الأوبئة، والزلزال، والفيضانات، والحرائق والغارات الجوية، والحروب، أن إدارة الازمات ليست مجرد علم، وانما هي علم وفن يعتمد على القدرات والمهارات الشخصية، لذا يتطلب مواصفات شخصية تؤهل صاحبها للتعامل مع الأزمة من قدرات ومهارات وخبرات ومؤهلات ثقافية، ومواصفات أخرى

(١) د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الأزمات من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٤.

(٢) د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الأزمات من منظور استراتيجي، المرجع السابق، ص١٤ .

(٣) د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الأزمات من منظور استراتيجي، المرجع السابق، ص١٧ .

كالحكمة والهدوء والثقة بالنفس والولاء وتحمل المسؤولية، كما تتطلب قدراً من الابداع والابتكار مع الاستفادة من الخبرات والدروس السابقة[١].

ويقصد بإدارة الازمات بأنها مجموعة من الاجراءات والآليات التي تعتمد على المعرفة والعلم، ويتم اتباعها من قبل فريق إدارة الازمة في مرحلة ما قبل حدوث الازمة كإجراء وقائي، أو أثناء حدوثها بهدف التقليل من آثارها، أو بعد حدوثها لإزالة الآثار المترتبة عليها.[٢] ،وأن كل أزمة تحتوي بداخلها بذور النجاح وجذور الفشل، فلابد من إيجاد وسائل وأساليب من أجل مواجهتها، وهو ما اصطلح على تسميته (إدارة الأزمات)، شأنها شأن أي نشاط اداري يتطلب القيام به توافر البيانات الخام والمعلومات[٣].

فقد نشأ هذا المصطلح نتيجة لدور جهة الإدارة في مواجهة الكوارث والأزمات المفاجئة والظروف الاستثنائية، مثل الزلازل والحرائق الكبيرة، والحروب التي تسبب خسائر واضرار بشرية واقتصادية، والفيضانات والأوبئة، والأزمات السياسية والاقتصادية، والأمنية والمالية، والاجتماعية.

وقد أصبحت عملية إدارة الأزمات عقبة رئيسية في طريق التقدم والتنمية للمجتمع والدولة وتطورهما، فيتطلب حسن المواجهة، والتعامل الايجابي مع الأزمات بدرج الأزمات والمخاطر في الخطط التنموية في قاعدة معرفية متطورة من قبل صناع القرار، حيث تعني "إدارة الأزمات إدارة الممكن ومحاولة السيطرة على ما لا يمكن السيطرة عليه"[٤].

فالنشاط الاداري يضم كل الأعمال التي تقوم بها الهيئات التي تكون عليه الإدارة، فإن أي عمل للإدارة بصفته عمل قانوني يجب أن تتوافر فيه أركان محددة، كالاختصاص، والسبب، الشكل، المحل، الغاية هي مقومات صحته[٥].

ومما لا شك فيه أن مرحلة ما قبل الأزمة تعتمد أساساً على محاولات التنبؤ بالأزمات المحتملة، والعمل على تفاديها، وذلك من خلال خضوع الحكام ونشاطاتهم والقوانين التي تنجم عن نشاطاتهم للدستور، فالدستور لا بد أن يضع أسساً وأصولا سياسية واقتصادية واجتماعية تسترشد بها السلطات العامة في أدائها لهذه الوظائف، وتمثل في ذات الوقت أهدافاً يجب أن يعمل النظام القائم على تحقيقها، بحيث لا تستطيع السلطات أن تحيد عنها وإلا يعد ذلك انتهاكاً لنصوص الدستور ولروحه[٦].

كما لا يغيب عن البال أن الكوارث ينتج عنها مجموعة من الأزمات، يتم معالجتها، وفي ذات الوقت ينتج عنها مجموعة ظروف من داخل هذه الأزمات، تتيح الفرصة لصناع القرار

(١) د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الازمات من منظور استراتيجي، مرجع سابق، ص٢٢ .
(٢) د. عادل عبد الجواد الكردوسى، إدارة الازمات الامنية، دراسة نظرية تطبيقية "تفجيرات شرم الشيخ نموذجاً"، مكتبة الآداب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٩ .
(٣) د. صلاح سالم، نظم المعلومات وإدارة الازمات، مرجع سابق، ص٢٠٧ .
(٤) د. محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات إدارة الازمات، مصدر سابق، ص٩.
(٥) لمزيد من التفصيل اركان القرار الاداري ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، د. ت، ص ٦٠ .
(٦) د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة- دستور ١٩٧١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٤ .

باستثمارها في تحقيق بعض الأهداف كان يصعب تحقيقها في الظروف العادية، وهو ما يطلق عليها الإدارة بالأزمات.[١]

لذا يقتضي البحث منا بيان الاختلاف بين إدارة الأزمات، والإدارة بالأزمة، فالأولى تعني بذل كل ما يمكن للسيطرة على آثار الأزمة، وأن يكون هناك تناسب بين طبيعية الأزمة، وطريقة الحل.

وعلى النقيض أن الثانية تعني خلق الأزمة من قبل متخذ القرار، لخلق فرص معالجة للازمة المفتعلة على نحو يثبت فيه المسؤولين عن الإدارة بأنهم جديرين بالإدارة للوصول للغرض المطلوب، وهو تغيير الأوضاع القائمة على نحو يخدم مصالحهم .

وكذلك أن المعايير المطبقة لحل الأزمات تكون موضوعية محايدة، وأما الإدارة بالأزمة فمعاييرها شخصية منحازة .

## المطلب الثالث

## مراحل إدارة الأزمة

ذكرنا فيما سبق أن الأزمة هي خلل مفاجئ يؤدي إلى أوضاع غير مستقرة، لذا رأينا من المناسب بيان مراحل ادارتها التي تعد من الأمور المهمة في الإدارة، وللتعامل مع الازمة، يتطلب وجود إرادة سياسية، ونوع فريد من القادة أو المسؤولين الذين يتسمون بالحكمة وتحمل المسؤولية والثقة بالنفس والولاء والخبرات والمهارات وسمات أخرى.

وعلى أية حال يمكن تقسيم مراحل إدارة الازمة إلى مرحلة ما قبل الازمة، إذ تعتمد هذه المرحلة على محاولة التنبؤ بالأزمة والعمل على تفاديها من خلال التخطيط والاستعداد الفعلي لها من قبل فريق إدارة الازمة في مرحلة ما قبل حدوثها كإجراء وقائي، أو أثناء حدوثها بهدف التقليل من آثارها، ومتابعة الازمة بعد حدوثها، ومعالجة الاثار المترتبة عليها في المجتمع، أو بعد حدوثها لإزالة الآثار المترتبة عليها[٢]، ومن ثم توثيقها، والاستفادة من الدروس المستخلصة منها.

ونتفق مع معظم المختصين في هذا المجال على وجود ثلاث مراحل لإدارة الأزمة وهي:

**المرحلة الأولى:** مرحلة ما قبل حدوث الأزمة، وتتمثل بالاستعداد للأسوأ، ويتم بالتعرف على الأزمة من خلال الدلائل والمؤشرات والانذارات المبكرة عنها، لأن الأزمة لا تنشأ من فراغ، ويعتمد ذلك على التنبؤ بالأزمة، وتأمين المعلومات، والتخطيط والاستعداد الفعلي لإدارة الأزمة من خلال تخيل أسوأ سيناريو، ومن ثم اتخاذ الاجراءات والاساليب المطلوبة والعمل على تفاديها.

**وأما المرحلة الثانية،** فتتمثل بحدوث الازمة التي يلزم فيها حسن الإدارة من خلال التخطيط المسبق، والعمل على احتواء الأزمة في البداية، أو مواجهتها في حال تصاعدها، والعمل قدر الامكان على تقليل من الاضرار البشرية

(١) د. محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات إدارة الازمات، المرجع السابق، ص٢٠.

(٢) د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الازمات من منظور استراتيجي، مرجع سابق، ص٢٣ .

والمادية، كما يتطلب توفير كافة المعلومات عن الازمة لوسائل الاعلام عن حقيقة الموقف.

**والمرحلة الثالثة**، هي بعد انتهاء الازمة، يتعين رصد الآثار الناتجة عن الأزمة، ومعرفة الخسائر، وإدارة معالجة نتائج الأزمة، بالعمل على استعادة ثقة المواطنين، والعمل على توفير استراتيجية جديدة في مجال إدارة الأزمات[١].

ومما هو جدير بالذكر ان منهجية إدارة الازمات تركز على التخطيط المسبق والاعداد على تفادي الازمة قبل وقوعها، وبدون ذلك سوف يتحول الموقف إلى مجرد التعامل مع الازمة بأسلوب ( ردود الافعال) دون دراسات مسبقة، مما يزيد من تأثير عامل ضيق الوقت، ونقص المعلومات في مضمون الازمة.

ويعد التخطيط أحد عناصر الإدارة، يهدف إلى اتخاذ قرارات في الحاضر يكون لها تأثيراتها على المستقبل من خلال التنسيق مع الجهات المشاركة في إدارة الازمة، بهدف تظافر الجهود، وتكامل الانشطة خلال وقت محدد، يتم خلالها تنفيذ اجراءات محددة، بوضع خطط تفصيلية لكل نشاط ضمن الاطار العام للخطة، كخطة جمع المعلومات، خطة تعبئة الموارد، خطة رفع حالات الاستعداد، خطة التدريب وغيرها.

وعليه ان الدول التي لم تعد نفسها لمواجهة ازمات المستقبل، انما هي تقدم دعوة لكل مصادر التهديد للنيل منها، وهذا ما اكدته تداعيات الازمة المالية العالمية التي ضربت دول العالم في العام ٢٠٠٨.[٢]

للتعامل مع الأزمات يلزم حسن الإدارة مع وجود نوع خاص من القادة يتسمون بالحكمة والصبر والعديد من المهارات، ومواجهة الأزمة في حال تصاعدها من خلال المبادرة برد الفعل، ويكون ذلك بالاستعداد المسبق لأجهزة ودوائر الدولة والجاهزية للتعامل مع الازمات على أعلى المستويات، وبمشاركة من كافة القطاعات الرسمية وغير الرسمية، والاستفادة من كافة الموارد والطاقات والقدرات المتوافرة كي تعد نفسها لمواجهة الازمة[٣].

وتأكيداً لما سبق ان عملية مواجهة الازمة والتعامل معها، تحتاج إلى إدارة رشيدة قادرة على استثمار الامكانات البشرية والمادية المتاحة، ولديها ارادة قوية قادرة على المواجهة، والتصدي السريع والحاسم لمقومات الازمة وآثارها.

## المبحث الثاني

## دور حكومة تصريف الاعمال في مواجهة الأزمات

استخدم المشرع الدستوري مصطلح( وزارة تصريف الامور اليومية) في دستور ٢٠٠٥ النافذ بدلاً من (حكومة تصريف الأعمال) فهو نفسه، باعتبار أن الحكومة في النظام البرلماني

(١) د. عادل عبد الجواد الكردوسى، إدارة الازمات الامنية، مرجع سابق، ص٩٠ .

(٢) د. محمد احمد اسامة منصور، فلسفة قائد في إدارة الازمات، قراءة في فكر صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد ال مكتوم في فنون ومهارات إدارة الازمات والمواقف الطارئة، دار نشر اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢، ص١٠٥ .

(٣) محمد آل سعود، دور الأجهزة الإعلامية في إدارة الأزمات، رسالة ماجستير في الإدارة، جامعة الملك نايف للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٧، ص٧٦ .

تتكون من "رئيس الجمهورية والوزارة"، والوزارة "تتكون من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء"، وبعيداً عن الخوض في الأساس القانوني، وحالات حكومة تصريف الأعمال [١]، التي قد تخرجنا عن نطاق موضوع البحث، وبدلاً من الاسهاب في ذلك، سوف نحاول توضيح ما يخدم موضوع بحثنا فحسب، بالتعريف بحكومة تصريف الأعمال، وحدود اختصاصاتها في الظروف الاستثنائية، ودورها في مواجهة أزمة "فايروس كورونا"، هذا ما سنتناوله من خلال ثلاثة مطالب: المطلب الأول: التعريف "بحكومة تصريف الاعمال".المطلب الثاني: حدود اختصاصات "حكومة تصريف الاعمال" في الظروف الاستثنائية.المطلب الثالث: دور "حكومة تصريف الاعمال" في مواجهة أزمة "فايروس كورونا".

## المطلب الأول

## التعريف بحكومة تصريف الاعمال

في النظام البرلماني توجد حالتين تجعل الحكومة ذات الصلاحيات الدستورية الكاملة،" أن تتحول إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة حكومة تصريف الاعمال"، الأولى عند استقالة الحكومة، وتكون الاستقالة، إما من تلقاء نفسها، أو سحب الثقة منها، والثانية بعد حل البرلمان، وطبقاً لما ورد في الدستور العراقي تعد الحكومة، "حكومة تصريف الأمور اليومية"، في حال سحب الثقة منها،[٢] وكذلك عند حل مجلس النواب[٣].

فقد جاء هذا المصطلح بصيغة "تصريف الأمور اليومية" في الدستور، للانتقاص من صلاحيات الوزارة بشكل واضح وصريح، فهو نفسه مصطلح "تصريف الأعمال"، هو من تطبيقات المبدأ الدستوري الذي" يقضي بضرورة استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، والذي يعد مبدأ مؤسس وأساسي لنظرية تصريف الأعمال حتى لا يكون فراغ في السلطة "[٤].

إذ أن أساس وجود هذه الحكومة، قائم على مبدأ استمرارية المرفق العام بلا توقف، والعمل في انتظام لتقديم خدمة للمواطنين لإشباع حاجات عامة، وهذه الحاجات مستمرة، كالحاجة إلى الخدمات الصحية، والتعليمية، والكهربائية، والماء والنقل... وما عداها، والأمر يقتضي سير استمرار المرفق العام، فإذا حصل انقطاع أو

(١) راجع بتوسع: د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٩، العدد ٦٦، السنة ١، آذار ٢٠١٩، ص٩٢ - ١٢٢ .

(٢) نص المادة (٦١/ ثامناً/ د) من دستور ٢٠٠٥ النافذ على ان (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور ) .

(٣) نص المادة (٦٤/ ثانيا) من دستور ٢٠٠٥ النافذ على ان ( يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية ).

(٤) القاضي سالم روضان الموسوي، "لا يملك مجلس النواب سلطة الرقابة على حكومة تصريف الأعمال"، جريدة المدى، العدد (٤٦٠٤)، ٤/ ٢ / ٢٠٢٠، الموقع الالكتروني، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/٢٢ . https://almadapaper.net/view.php?cat=224453

توقف في سير المرفق عن تقديم الخدمات الضرورية، فإن ذلك سينعكس مباشرة على المواطنين مما يؤدي إلى ارباك حياتهم اليومية[١].

والجامع من ذلك أن حكومة تصريف الأمور اليومية، مؤهلة لتمارس مهامها في نطاق ضيق وبشكل محدود، لإدارة القضايا الروتينية اليومية أو العاجلة والملحة التي لا تحتمل الانتظار، فاختصاصها مقيد، وممارستها لمهام محدودة، بأن " تتوقف عن تطبيق برنامجها الحكومي في الأمور التي لم تبدأ بها، أو التي قد تؤثر في عمل الحكومة القادمة، وكذلك التوقف عن أخذ أي قرارات أخرى تخص السياسية الخارجية باستثناء القضايا العاجلة التي يقدرها مجلس الوزراء على أن تدرس كل حالة على حدة""[٢].

والأصل ان الحكومة ذات الصلاحيات الدستورية الكاملة مسؤولة أمام منشأها، "مجلس النواب"، ومن وظائفه " الرقابة على أداء السلطة التنفيذية"[٣]، فالرقابة البرلمانية على الحكومة هي رقابة مهمة، تمثل ارادة الشعب، وتعبر عن رغباته، والواضح أن الحكومة في النظام البرلماني تحكم باسم الشعب الممثل بالمجلس.

فالحكومة المستقيلة "تكون فاقدة لثقة مجلس النواب، مما يجعلها غير قادرة، وغير ذات صلاحيات دستورية لتتخذ قرارات سياسية، واساس ذلك هو لا سلطة بدون مسؤولية"، فمن غير الجائز ان تستمر هذه الحكومة في اختصاصاتها، دون الرقابة على أدائها، إذ يكون دور مجلس النواب في الوظيفة الرقابية معدوم تجاه الحكومة المستقيلة .

ومرد ذلك ان لا تبقى الحكومة المستقيلة تعمل، دون رقابة لتقويمها أو ردع، لأن مجلس النواب فقد الرقابة على الحكومة عندما صوت على استقالتها، وهكذا فقد تنتقل الرقابة إلى القضاء الإداري المتعلق بالطعون في القرارات التي تتخذها بصفتها الإدارية، أو إلى القضاء الدستوري أمام المحكمة الاتحادية العليا المتعلق، بالطعون بأعمالها وقراراتها التي تتخذها بحكم صلاحياتها الدستورية المتعلقة بالتشريع الفرعي وما عداه.

وتأكيداً لما سبق تعرف "حكومة تصريف الأعمال بأنها تغيير المركز القانوني للحكومة القائمة، من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلى حكومة مقيدة الصلاحيات، نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي، مهمتها

---

(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، دون تاريخ، ص٩٣.

(٢) كتاب صادر من" الدائرة القانونية التابعة لمجلس الوزراء المستقيل، يتضمن اعماما موجهاً إلى المحكمة الاتحادية العليا، ومجلس القضاء الأعلى، والوزارات والمحافظات غير المرتبطة بإقليم تضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال إلى حين تسمية الحكومة الجديدة، إذ جاء في الاعمام ق/٢/٥ / ٢٧المرقم ٤٢٦١٣الصادر بتاريخ ١٥ كانون الأول ٢٠١٩، توضيحا بشأن مهام حكومة (تصريف الاعمال) برئاسة رئيس الوزراء المستقيل عادل عبد المهدي إلى حين اختيار الحكومة الجديدة، وتضمن الاعمام الاشارة إلى (٧) مهام من صلاحية الحكومة المستقيلة إلى حين اعلان الحكومة الجديدة". منشور على الموقع الالكتروني، تاريخ الزيارة ٣/٣٠ /٢٠٢٠ . https://afaq.tv/contents/view/details?id=107094

(٣) نص المادة(٦١/ ثانيا) من دستور٢٠٠٥ النافذ، (يختص مجلس النواب، بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية) .

الاساسية استمرارية سير المرافق العامة، التي تعد ضرورية لاستمرارية الدولة، وبالتالي بقاء الحكومة في اطار الأنظمة والقواعد القانونية الموجودة مسبقاً، وليس ابتداع أو تعديل تلك الأنظمة"[١].

نخلص مما تقدم ان "حكومة تصريف الأعمال"، هي حكومة انتقالية مؤقتة، تضمن استمرار عمل مؤسسات الدولة، ومرافقها العامة، فقد تحولت من حكومة عادية بصلاحيات كاملة، إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة على تصريف الأمور اليومية الروتينية، إلا أن هذه الصلاحيات المحدودة ممكن أن تتوسع، من أجل الحفاظ على ارواح المواطنين، وامنهم الداخلي والخارجي في ظل الظروف الاستثنائية.

## المطلب الثاني

## حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية

الأصل ان لحكومة تصريف الاعمال اختصاصين، الأول اختصاص في الظروف العادية، الذي تقوم به الحكومة يومياً ضمان لاستمرار المرافق العامة للدولة، والثاني هو اختصاص استثنائي، هو حالة الضرورة التي تستوجب التدخل لمواجهة الأزمات والمواقف الطارئة لسلامة الدولة والمجتمع، وعليه سوف نتطرق للحديث عن حدود اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية.

وجدت نظرية الظروف الطارئة لتواجه تلك الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وامنها، ويترتب على ذلك تخويل السلطة التنفيذية اتخاذ كل الاجراءات والتدابير اللازمة للإبقاء على الدولة واعلاء سلامتها مهما حصل من اعتداء على الحقوق والحريات[٢].

وان وجود مثل هذه الاجراءات والتدابير" قد توقف العمل بنصوص معينه من الدستور أو قد يعطل أو يلغي مؤسسات دستورية أو مرافق مهمة لحياة الناس الاعتيادية، وكلها تقدم بأوامر وقرارات تنظيمية أو فردية تصدرها السلطة التنفيذية التي اعلنت حالة الطوارئ"[٣].

والجدير بالقول أن المشرع العراقي أصدر عدداً من القوانين لمواجهة الحالات الطارئة، تختص بتنظيم سلطات وصلاحيات الجهات الادارية المختصة بحماية النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية منها، " قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥، وقانون التعبئة رقم ١٢ لسنة ١٩٧١، وقانون الدفاع المدني رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٨" [٤]، وما لا يمكن اغفاله أن القانون السابق رقم ٤ لسنة ١٩٦٥، لا يزال قائماً من الناحية القانونية"، لعدم النص على الغائه في "أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤".

(١) د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مصدر سابق، ص٩٢

(٢) أ. حارث أديب ابراهيم، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات الشخصية، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العدد ٣١، آذار ٢٠٠٧، ص٢٣٣.

(٣) حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، المعوقات والممارسة، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد٦٢ نيسان، ١٩٨٤، ص١٤١ .

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٨٢.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل جاء أساس كل ما تقدم، القرار الشهير الصادر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٥٢/٤/٤، " ليؤكد ان لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية، وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة، وتاريخ تشكيل الحكومة الجديدة، فتسمي الولاية الاستثنائية للحكومة المستقيلة، أو المعتبرة كذلك مسندة فقط إلى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية"(١) .

وأيا ما كان الأمر فان الإجراءات التي تتخذها الحكومة في الظروف العادية لحماية النظام العام، قد لا تكفي في "الظروف الاستثنائية"، وعلى ذلك فقد أجاز "القضاء الاداري" للإدارة أن تتحلل مؤقتاً من قيود المشروعية التي تحكم اعمالها في الظروف العادية، لتوسع سلطاتها لكي تتمكن من مواجهة الازمات، وحماية النظام العام في ظلها، وهكذا تتعطل المشروعية الاعتيادية لتحل محلها في الظروف الطارئة مشروعية جديدة تسمى "مشروعية الازمات"، وتبرير هذا التوسع في حرية الإدارة في التصرف لمواجهة الازمات لحماية النظام العام، وضمان سير المرافق العامة، بانتظام لإشباع الحاجات العامة للمواطنين، وهذا لا يعني ان قرارات الإدارة في ظل ظروف إدارة الازمات لا تخضع لرقابة القضاء فهي تبقى خاضعة لرقابة القضاء ولكن يطبق عليها مشروعية تختلف عن المشروعية الاعتيادية.(٢)

والجدير بالقول أن "مجلس الدولة الفرنسي بقراره الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٤/٢٢، قد حدد صلاحيات حكومة تصريف الاعمال " بالأعمال العادية التي لا تُعرض مسؤولية الحكومة أو أحد الوزراء إلى الرقابة السياسية" (٣).

ذلك القول لا يكفي عند قيام ظرف استثنائي يهدد حياة مواطني الدولة، ولا يمكن مواجهته بالوسائل العادية، وعليه فقد " اتجهت أغلب النظم الدستورية المعاصرة إلى منح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار لوائح ضرورية لمعالجة الازمات التي قد تطرأ في فترة غياب البرلمان، أو قد تحدث أثناء انعقاد البرلمان"(٤)، وبالتالي يجوز إصدار تشريعات استثنائية لمواجهة الظروف غير العادية، وتجد أساسها في جوهر نظرية الضرورة التي تقضي بأن "سلامة الشعب فوق القانون".

(١) د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مصدر سابق، ص١٢٣ . وكذلك: د. سالم دلة، حكومة تصيف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الاحاطة القانونية"،مجلة الشريعةوالقانون،جامعة الامارات العربية المتحدة،العدد٦٥،السنة٢٠١٦، ٣٠، ص١٦ وكذلك د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ ٩/٢٦ / ٢٠١٨ . https://www.iraqfsc.iq/news.4182/ تاريخ الزيارة ٢٣ /٣ / ٢٠٢٠ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٨٢ .

(٣) د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ ٩/٢٦ / ٢٠١٨ . https://www.iraqfsc.iq/news.4182/ تاريخ الزيارة ٢٣ /٣ / ٢٠٢٠ .

(٤) د. سيفان بأكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٥٧.

يترتب على وقوع مثل هذه الأزمات توافر حالة الضرورة " الخطر الداهم الذي يتيح للسلطات المختصة الحق في ايقاف العمل ببعض نصوص الدستور أو تقييد ممارسة بعض الحريات كحرية التنقل، بأن تفترض مشروعية كل اجراء تتخذه هذه السلطات لمعالجة الأزمات التي تتعرض لها الدولة "[١].

ويرى الفقه[٢] ان " فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية، وتعني الضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع بالحكومات على حالة الضرورة، أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر لمواجهة الأزمات، فنظرية الضرورة هي اضفاء المشروعية على اجراء أو تصرف هو في الظروف الاعتيادية غير مشروع".

وتأسيساً على ما تقدم ان "حكومة تصريف الاعمال" ليست فقط محصورة بالأعمال العادية اليومية في ظل الظروف الاستثنائية، بل تمارس كل ما يستلزمه الظرف الاستثنائي، وتتطلبه حالة الضرورة، وقد تمارس صلاحيات حكومة دستورية، و لها ما يبررها، بغية اتخاذ قرارات وأوامر وتدابير هامة لمواجهة الأخطار التي تهدد الدولة والمجتمع، وتلافي الأضرار.

(١) د. رافع خضر صالح، الحق في حرية المسكن، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص١١٢

(٢) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٧٢ .

## المطلب الثالث

## دور حكومة تصريف الأعمال في مواجهة أزمة "فايروس كورونا"

انتهينا فيما سبق إلى أن "حكومة تصريف الأعمال، هي حكومة مؤقتة ناقصة الصلاحية، وعلى ذلك لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال البت في الأعمال ذات الطبيعة المستقبلية والمصيرية"، ويتحدد اختصاصها في القرارات ذات الطبيعة العاجلة من شؤون الدولة، باتخاذ قرارات ادارية صرفة لا تثير مسؤوليتها تجاه مجلس النواب، والتي لا تحمل بعداً سياسياً، وصلاحياتها محدودة، ومن أبرز واجباتها هو تصريف أعمال الوزارات المختلفة بالحد الأدنى الذي يضمن تحقيق استمرارية مرافق الدولة [٣].

فالنظام القانوني الذي يطبق في الظروف العادية الذي تحكم به الدولة اوضاعها، قد يعجز في ظل الظروف غير العادية عن ضبط أمور الدولة ومواجهة الأزمات، لذا فان الظروف الاستثنائية [٤] تعطي شرعية استثنائية لحكومة تصريف الأعمال غير منصوص عليها في الدستور، باتخاذ اجراءات قوية وسريعة، وتدابير

(٣) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، دراسة مقارنة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص٦٥ .

(٤) قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٧/٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٨ /١١ /٢٠١٤ يعرف (الظروف الاستثنائية على أنها، الظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام في البلاد، ومن شأنهما ربما تعريض كيان الأمة للزوال، وهذه الظروف الاستثنائية تعطي شرعية استثنائية غير منصوص عليها لا في احكام الدستور أو القواعد ذات القيمة الدستورية ... ). مشار له في بحث، د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، ص١٣٢.

ضرورية استجابة لواجب المحافظة على أرواح المواطنين من الخطر الداهم، وتجد أساسها في نظرية الضرورة .

ولا جدال اليوم أن "حكومة تصريف الأعمال" سواءاً في الظروف العادية أو الاستثنائية تبقى عرضة للتجاذبات السياسية المختلفة، مثل "حكومة عادل عبد المهدي" التي استقالت نتيجة للضغط الشعبي، المتمثل بأكبر حراك احتجاجي سلمي بتاريخ العراق ضد حكومته[١].

ففي الوقت الذي تتواصل فيه الاحتجاجات الشعبية والتظاهرات، التي انطلقت في تشرين الأول "أكتوبر" من العام ٢٠١٩، اجتاح العراق وباء فتاك عابر للحدود هو "فايروس كورونا" في ظل حكومة مستقيلة، وأزمات وصراعات سياسية واقتصادية، وفساد مستشري، ونظام صحي متهالك [٢]، وتعد هذه الظروف الحرجة من أصعب الظروف التي يمر بها البلد.

وقد يثار تساؤل كيف لحكومة مستقيلة في ظل هكذا ظروف التصدي لوباء "فايروس كورونا المستجد"؟

من حيث الواقع العملي في ظل ظروف إدارة الأزمات تعلن الحكومة حالة الطوارئ الصحية، وتتمتع جهة الإدارة بصلاحيات واسعة عند ادارتها للأزمات، وعلى ذلك يقل الاهتمام أو تنتزع الحقوق والحريات الموجودة في ظل الظروف العادية، وبالتالي ليس ثمة ما يمنع الإدارة من أن تتحلل من قيود المشروعية مؤقتاً، في الوقت الذي يوجد فيه العديد من الضمانات التي تحول دون استبداد وتعسف حكومة تصريف الأعمال.

وحالة الطوارئ "هي التعبير القانوني للسلطات عن حالة أزمة مرتبطة بوضع قائم هي الظروف غير العادية أو الاستثنائية، فهذه الظروف تعطي شرعية استثنائية غير منصوص عليها في الدستور، باتخاذ تدابير ضرورية فرضتها عليها الظروف الشاذة، لتلافي الضرر ومواجهة الخطر".

من المعلوم أن دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ لم يغفل عن حالة الطوارئ، وجعلها من اختصاصات مجلس النواب، بتقديم "طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء"[٣]، هذا من جانب، ومن جانب آخر فقد منح أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٣) منه، رئيس مجلس الوزراء الحق بإعلان

(١)استقالة رئيس الوزراء العراقي عادل عبد المهدي، "جاءت موافقة مجلس النواب العراقي، في جلسته الاستثنائية الأحد الأول من كانون الأول/ديسمبر/ عام ٢٠١٩، الموقع الالكتروني https://www.bbc.com/arabic/interactivity-50623018

(٢) وائل نعمة، "الصحة تسلمت ٥٠ تريليون دينار خلال ١٤ عاماً، وأفلست أمام كورونا!" ،( كان صادماً كلام وزير الصحة جعفر علاوي، قبل ايام حين قال بانه لن يتمكن من السيطرة على فايروس كورونا في حال تفشيه في العراق، بسبب نقص حاد في تمويل وزارته، منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٦ . https://almadapaper.net/view.php?cat=225377 تاريخ الزيارة ٢٣ /٣ /٢٠٢٠.

(٣) نص المادة (٦١/ تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ (أ .الموافقة على حالة إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءاً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء. ب . تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد...).

حالــة الطــوارئ وبصــلاحيات اســتثنائية واســعة مقيدة للحريات، لمواجهة الظروف الاستثنائية[١].

وقد أخضع المشرع "اعلان حالة الطوارئ لرقابة مجلس النواب، "باشتراطه حصول موافقة مجلس النواب لأغلبية ثلثي أعضاء المجلس على قرار الاعلان، وهذا ما يسمى بالرقابة السياسية، ويكون اعلانها لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة".

وتعد رقابة أعضاء مجلس النواب على قرار رئيس مجلس الوزراء في اعلان حالة الطوارئ، رقابة في غاية الأهمية، ولكن لا يعول عليها عندما يمثل" رئيس الوزراء الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب"، وكذلك عندما يكون مجلس النواب ضعيفاً، وعليه يمكن القول بأنه لا فائدة من الرقابة البرلمانية على قرار اعلان حالة الطوارئ . [٢]

نلحظ مما سبق ان هناك تناقض واضح من حيث الجهة المخولة بإعلان حالة الطوارئ بين الدستور والقانون، الأمر الذي يجعل من المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية معطلة بموجب الدستور، وقد اعترى هذا الأمر الكثير من التناقض والأخطاء هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى جاء القانون متعارضاً وغير منسجم مع أحكام دستور ٢٠٠٥ النافذ.

فالبطيء والتأخير في التصدي للأزمة، واجراءات اعلان حالة الطوارئ يتعارض مع خطورة الوباء العالمي[٣]،المتفشي في اكثر من١٨٠ دولة، ومنها الدول المتقدمة كإيطاليا وفرنسا وامريكا وبريطانيا، التي تواجه عجزا امام هذا الوباء العابر للقارات، وعلى الرغم من امتلاكها أنظمة قانونية وطبية وصحية متطورة.

وترتيبا على ما تقدم يستوجب على الحكومة المستقيلة واجب الحفاظ على الصحة العامة الذي أولته الاهتمام، الشرعية الدولية المتمثلة " بالإعلان العالمي لحقوق الانسان، والعهدين الدوليين، وغير ذلك من المواثيق والاعلانات والاتفاقيات الدولية، والمنظمات الدولية كمنظمة الامم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية، والعديد من القواعد القانونية، ودستور ٢٠٠٥، وقانون الصحة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١"[٤].

يعد الحق في الصحة مكملا لحق الانسان في الحياة، وحماية هذا الحق الايجابي يضع

---

(١) نص المادة (٣) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤. (يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ و في حدود منطقة إعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة التالية: ثانياً: فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن ... خامساً: فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محددة. سادساً: فرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر، بحيث تحدد مواعيد فتحها وغلقها...).

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص٩٩ .

(٣) د. تيدروس أدهانوم غبريسيس، "المدير العام لمنظمة الصحة العالمية، يتحدث في مؤتمر صحفي، بمكتب الأمم المتحدة في جنيف، قصر الأمم، قلق في منظمة الصحة العالمية، عدد الإصابات بكوفيد-١٩ سيرتفع إلى المليون في غضون أيام، أما عدد الوفيات فسيبلغ ٥٠ ألفا"، منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ١ /٤/ ٢٠٢٠. https://news.un.org/ar/story/2020/04/10 52522 تاريخ الزيارة ٣ /٤ /٢٠٢٠ .

(٤) د. فارس احمد الدليمي، الحق في الصحة، دراسة قانونية، دار نون للطباعة والنشر، الموصل،٢٠١٩، ص٥ .

على عاتق الحكومة التزام ايجابي بضرورة تهيئة الموارد البشرية والمادية لمواجهة الصعوبات الناجمة عن وباء كورونا، وانتهاكه يؤدي إلى نشوء المسؤولية عن الفعل الضار، وقد تكون المسؤولية وطنية أو دولية.

وللحد من انتشار هذا الوباء العالمي، تم تشكيل "خلية الأزمة بالأمر الديواني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٢٠ لمواجهة أزمة فايروس كورونا"[١]، الأمر الذي يبرر لخلية الازمة اصدار العديد من القرارات الضبطية والاجراءات ما يمكنها مواجهة هذا الخطر، فالظرف الاستثنائي يعطي الحق لحكومة تصريف الأعمال أن تدفع عن الشعب بالوسائل المتاحة الخطر الداهم، للحفاظ على ارواح المواطنين، شرط أن لا تتعدى حدود الدفاع.

لذا يتطلب من الوزارة المستقيلة[٢] وضع خطط وسياسات جوهرية لمواجهة هذا الوباء، أن تتخذ إلى جانب القرارات الادارية الضبطية، غلق الحدود بعد أن أعلنت منظمة الصحة العالمية أن وباء كورونا هو مرض عالمي عابر للحدود وللقارات، وتهيئة الموارد البشرية والمادية للتصدي للأضرار الناجمة عن هذا الوباء، والاجراءات الصحية وما يترتب عليها من زيادة في النفقات، بوضع ميزانية طوارئ في حال تأخر اقرار الموازنة لمعالجة الاجراءات اللاحقة، وآثارها على الوضع الاقتصادي للمواطنين، واقرار تشريع للإفراج عن عشرات الآلاف من السجناء، وتوعية المواطنين بالتقيد

(١) " اللجنة الدولية للتضامن مع المجتمع المدني العراقي، قراءة في المشهد العراقي، مع ازمة فايروس كورونا"، بتاريخ ٢٨/آذار/٢٠٢٠. (... وللاستجابة لمتطلبات الازمة، تم تشكيل لجنة الامر الديواني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٢٠، والتي اصدرت جملة من الاجراءات بغية الحد من انتشار المرض داخل العراق بعد تسجيل بعض الإصابات في بغداد والسليمانية والنجف، منها: ١.غلق الاماكن العامة كالمقاهي والمطاعم ودور السينما. ٢. منع السفر إلى ١٠ دول التي تفشى فيها الفايروس من ضمنها إيطاليا والصين وايران، وفحص القادمين منها.٣. حظر التجمعات في الأماكن العامة. ٤ . تعطيل الدوام الرسمي في المؤسسات التربوية والجامعات اعتبارا من ٢٧ فبراير. تم اصدار هذه القرارات بتاريخ ٢٦ فبراير ٢٠٢٠، الا انه لم يتم تنفيذها أو تطبيقها بشكل جدي ...). منشور على الموقع الإلكتروني بتاريخ ٢٨/آذار/٢٠٢٠. iraqicivilsociety.org/?p= https:// 7323 تاريخ الزيارة ٢/٤/٢٠٢٠.

(٢) (مجلس الوزراء يؤلف لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية، بهدف مكافحة جائحة فايروس كورونا المستجد - قرر مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية الثانية عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٦، تعديل قراره رقم (٦٤) لسنة٢٠٢٠، بحسب ما يأتي: 1. تأليف لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة جائحة فايروس كورونا المستجد (COVID-١٩)، تتولى وضع السياسات والخطط العامة والإشراف على تنفيذها وأخذ القرارات الرئيسة، وتعزيز التكامل بين الجهات التنفيذية كافة والتنسيق مع السلطات التشريعية والقضائية، والجهات الدولية ذات الصلة بمكافحة انتشار الفايروس، وتخول اللجنة المذكورة آنفا صلاحيات مجلس الوزراء، وتكون هي الجهة العليا المعنية بمكافحة انتشار الفايروس وترتبط بها جميع الخلايا واللجان والتشكيلات الأخرى ذات الصلة.
٢. تكون اللجنة العليا المذكورة آنفا برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء، وعضوية السادة وزراء (النفط والمالية والتخطيط والخارجية والداخلية والتعليم العالي والبحث العلمي والتجارة والصحة والزراعة والعمل والشؤون الاجتماعية والنقل والاتصالات و...). منشور على الموقع الإلكتروني" قرارات مجلس الوزراء المأخوذة في الجلسة الاعتيادية المنعقدة بتاريخ ٢٦ /آذار/ ٢٠٢٠، http://cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID= 9525 تاريخ الزيارة ٣ /٤ /٢٠٢٠.

بـإجراءات السـلامة مـن العـدوى، علـى أن لا تتهاون بالصحة العامة، بإجراءات تتناسب مع خطورة هذا الوباء العام الذي يهدد الأمن والسلم الدوليين وفقا لما أقره مجلس الأمن.

وعلى أية حال يتطلب من المواطنين انضباط، وتطبيـق الاجـراءات الوقائيـة الجماعيـة خاصـة المرتبطة، بمنع انتشار هذا الوباء الفتاك "جائحة فايروس كورونا المستجد (COVID-١٩) "عن طريـق العـدوى، باتبـاع ارشـادات التباعـد الاجتماعي.

## الخاتمة

بعد أن تم عرض موضوع (إدارة الأزمات في ظـل حكومـة تصـريف الأعمـال)، نعـرض لأهـم النتائج والتوصيات وكالآتي:

### أولاً: النتائج:

١. الاختلاف بين الأزمة والمشكلة والكارثة، فالكارثـة ليسـت الازمـة، ولكـن الأزمـة هـي أحـد نتـائج الكـوارث، فالأزمـة تـؤدي إلـى اصـابة المقومـات أو الاعمـدة الرئيسـية للفـرد فـي قيمـه واتجاهاتـه، والمنظمـة فـي أهـدافها ووسـائلها، وللمجتمـع فـي مبادئـه وقياداتـه، فالمشـكلة تمثـل حالـة مـن التـوتر وعـدم الرضـا، إذ تبقـى دون حسم لفترة طويلـة تتحـول إلـى كارثـة، فالكارثـة هـي الحالـة التـي حدثـت فعـلاً، وأدت إلـى تـدمير وخسـائر فـي المـوارد البشـرية والماديـة، واسـباب الكـوارث دائمـاً مباشـرة، ويمكـن حصـرها خـلال فترة زمنية محددة.

٢. تعـد "حكومـة تصـريف الأمـور اليوميـة، حكومـة انتقاليـة وقتيـة، فرضـها الواقـع السياسـي" نتيجة لانتهاء الوجود القانوني لمجلس النواب أو حـل المجلـس واجـراء الانتخابـات، أو عنـد حصـول ظـرف طـارئ حـال دون عـدم تشـكيل الحكومة الجديدة، أو تأخر تشكيلها أو لفترة ما بعد سحب الثقة من الحكومـة أو بعد استقالتها، وأساس وجودها لاستمرار الحياة.

٣. وجـود تنـاقض واضـح فـي إعـلان حالـة الطوارئ، من حيث الجهة المخولة بإعلان حالة الطوارئ بين الدستور والقانون، فالدستور ينص علـى انـه لا يجـوز إعـلان حالـة الطـوارئ إلا

بأغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب، وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، في حين أن قانون الدفاع عن السلامة الوطنية، قد منح رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ، الأمر الذي يجعل من المادة (١) من القانون أعلاه معطلة بموجب الدستور.

٤. يجوز لحكومة تصريف الأعمال إصدار تشريعات استثنائية لمواجهة الظروف غير العادية، وتجد أساسها في جوهر نظرية الضرورة التي تقضي بأن "سلامة الشعب فوق القانون".

٥. فقدان الحكومة المستقيلة لثقة مجلس النواب، يجعلها تعمل دون رقابة لتقويمها أو ردع، لكون مجلس النواب فقد الرقابة على الحكومة عندما صوت على استقالتها، إذ يكون دور مجلس النواب في الوظيفة الرقابية معدوم تجاه الحكومة المستقيلة .

## ثانياً: التوصيات:

الاقتراحات والتوصيات التي تم التوصل اليها يمكن ابرازها على النحو التالي:

١. نقترح إنشاء إدارة عامة للازمات تتبع مجلس الوزراء، وتتضمن مركزاً للبحوث عن الحلول العملية للمشكلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والخدمية، ومشاكل المجتمع وازماته بعيداً عن الحلول الامنية، ووضع الضوابط القانونية المنظمة لعمل وسائل الاعلام بمختلف اشكالها، لما تبثه من أزمات للمجتمع.

٢. ندعو إلى حسن اختيار قيادة إدارة الأزمات، وتدريبهم واكسابهم المهارات الخاصة على إدارة الأزمات من خلال وضع الخطط والسيناريوهات المختلفة والمتعددة لإدارة الأزمات، وتنمية مشاركة المجتمع في مواجهة الأزمات، ونشر الوعي بين المواطنين لمواجهة المواقف الطارئة.

٣ . نقترح وضع خطط وسياسات جوهرية لمواجهة الوباء العالمي، بتهيئة الموارد المادية والبشرية، والاجراءات الصحية وما يترتب عليها من زيادة في النفقات، بوضع ميزانية طوارئ، لمعالجة الاجراءات اللاحقة وآثارها على الوضع الاقتصادي، وتوعية المواطنين بالتقيد بإجراءات السلامة من العدوى، باتخاذ إجراءات تتناسب مع خطورة انتشار هذا الوباء العام .

٤ . ندعو المشرع العراقي أن يبين ما هو الاجراء الذي يمكن اتخاذه في حال حصول أزمات أو كوارث في ظل وزارة تصريف الأمور اليومية، وأن يعطي حلاً في حال حل مجلس النواب أو اذا لم يكن مجلس النواب في دورة انعقاده.

٥ . ضرورة إلغاء أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ المعروف (بقانون الطوارئ)، وتشريع قانون جديد للسلامة الوطنية ينظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء اثناء فترة اعلان حالة الطوارئ، فهو التزام دستوري أوجبته الفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، لكي ينسجم القانون مع الدستور.

## المصادر


**أولاً : المعاجم.**

- محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١ .

**ثانياً: الكتب.**

- د. حمدان محمد سيف الغفلي، إدارة الأزمات من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧ .
- د. سيفان بأكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٧ .
- د. عادل عبد الجواد الكردوسي، إدارة الازمات الامنية، دراسة نظرية تطبيقية "تفجيرات شرم الشيخ نموذجاً"، مكتبة الآداب، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، دراسة مقارنة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦ .
- د. فارس احمد الدليمي، الحق في الصحة، دراسة قانونية، دار نون للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٩.
- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة- دستور ١٩٧١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات إدارة الازمات، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٢٩ هـ .
- د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠.
- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، دون تاريخ .
- د. محمد احمد اسامة منصور، فلسفة قائد في إدارة الازمات، قراءة في فكر صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد ال مكتوم في فنون ومهارات إدارة الازمات والمواقف الطارئة، دار نشر اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢ .
- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

**ثالثاً : الرسائل والاطاريح :**

- د. رافع خضر صالح، الحق في حرية المسكن، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧ .
- محمد آل سعود، دور الأجهزة الإعلامية في إدارة الأزمات، رسالة ماجستير في الإدارة، جامعة الملك نايف للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٧ .

**رابعاً : البحوث والمقالات.**

- أ. حارث أديب ابراهيم، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات الشخصية، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العدد ٣١، آذار ٢٠٠٧ .
- د. حامد الحدراوي، وكرار الخفاجي، اسباب نشوء الازمات وادارتها، دراسة استطلاعية لآراء عينة من أعضاء مجلس النواب العراقي، مجلة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العدد الخامس، د. ت .
- حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، المعوقات والممارسة، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد٦٢ نيسان، ١٩٨٤.
- د. سالم دلة، حكومة تصيف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الاحاطة القانونية"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد٦٥، السنة٣٠، ٢٠١٦.
- د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٩، العدد ٦٦، السنة ١، آذار ٢٠١٩.

- د. صلاح سالم، نظم المعلومات وإدارة الازمات، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، القاهرة، العدد التاسع عشر، يناير ٢٠٠١ .

**خامساً : القوانين والانظمة والقرارات.**

- قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

**سادساً : المواقع الالكترونية.**

- د. تيدروس أدهانوم غبريسيس، "المدير العام لمنظمة الصحة العالمية، مؤتمر صحفي، بمكتب الأمم المتحدة في جنيف، قصر الأمم، قلق في منظمة الصحة العالمية"، منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ١ /٤/٢٠٢٠.
- القاضي سالم روضان الموسوي، "لا يملك مجلس النواب سلطة الرقابة على حكومة تصريف الأعمال"، جريدة المدى، العدد (٤٦٠٤)،٢/٤ /٢٠٢٠، الموقع الالكتروني، https://almadapaper.net/view.php?cat=224453 تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/٢٢
- د. علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الاعمال، مقال منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ ٩/٢٦ / ٢٠١٨ . https://www.iraqfsc.iq/news.4182/ تاريخ الزيارة ٢٣ /٣ / ٢٠٢٠ .
- وائل نعمة، "الصحة تسلمت ٥٠ تريليون دينار خلال ١٤ عاماً وأفلست أمام كورونا!"، منشور على الموقع الالكتروني، بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٦ . https://almadapaper.net/view.php?cat=225377 تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/٢٣
- " اللجنة الدولية للتضامن مع المجتمع المدني العراقي، قراءة في المشهد العراقي مع ازمة فايروس كورونا"، منشور على الموقع الإلكتروني، بتاريخ ٢٨/آذار/٢٠٢٠ iraqicivilsociety.org/?p=https:// 7323
- قرارات مجلس الوزراء المأخوذة في الجلسة الاعتيادية المنعقدة بتاريخ ٢٦ /آذار/ ٢٠٢٠، http://cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=9525 تاريخ الزيارة ٣ /٤ /٢٠٢٠.
- كتاب صادر من" الدائرة القانونية التابعة لمجلس الوزراء المستقيل، يتضمن اعماماً موجهاً إلى المحكمة الاتحادية العليا، ومجلس القضاء الأعلى، والوزارات.."، منشور على الموقع الالكتروني، https://afaq.tv/contents/view/details?id=107094 تاريخ الزيارة ٣/٣٠ /٢٠٢٠ .

## ABSTRACT

Countries and governments, including Iraq, often face sudden and sudden crises that result in negative effects, threatening stability and destabilizing societal security such as terrorist operations, security, political and economic crises, civil disobedience, and the general epidemic, and crises such as security, health and other services .Whereas the caretaker government is a government with limited powers to conduct regular daily matters, the administrative decisions that it makes, and material and legal measures under exceptional circumstances, are only in response to the duty to maintain public order. The decisions and measures that are taken must be Subject to the provisions of the law.


**Key words:** government, crisis, administration, constitution, Iraq