توسع سلطة الضبط الاداري في ظل جائحة كورونا

أ.م. د. فرقد عبود العارضي
كلية القانون جامعة القادسية
farkad.abood@qu.edu.iq

تاريخ الاستلام : ٢-١-٢٠٢٢
تاريخ قبول النشر: ٣-٤-٢٠٢٢

المستخلص

في إطار الدولة القانونية الحديثة فإن الادارة لا يمكنها العمل بدون صلاحيات وسلطات مقررة بموجب القانون وفقا لمبدا المشروعية من اجل النهوض بالأعباء المكلفة بها لتحقيق النفع العام. حيث ازداد تدخل الدولة في ميادين عديدة وجديدة لم تكن معروفة في السابق ومنها المجالات التكنولوجية الحديثة. وقد فرض هذا الامر على الادارة زيادة واجباتها ومن اهمها تلك المتعلقة بالمحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة الا وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والاخلاق العامة. ان السلطات التي تتمتع بها الادارة في مختلف الظروف لا يبررها الا هدف تحقيق النفع العام بحيث ان الادارة لو ابتغت تحقيق مصلحة ذاتية لأعضائها على حساب المصلحة العامة فإن تصرفها سيكون مشوبا بالبطلان لعيب الغاية او الهدف. والادارة في الظروف العادية تمتلك سلطات قانونية في الضبط الاداري من اجل حماية وصيانة النظام العام بعناصره المشار اليها. ولكن هذه السلطات تتوسع في ظروف معينة بحيث تكون من السرعة والآنية وعدم التوقع ما يقتضي ان تتسلح الادارة بسلطات اوسع من تلك المعترف لها بها في الظروف العادية. ومنح الادارة هذه السلطات الاضافية لا يعني اطلاقا تحررها من الخضوع للقانون ولرقابة القضاء فهي تبقى ملتزمة بقانون الطوارئ او بقانون الظرف الاستثنائي وتظل تصرفاتها خاضعة لرقابة القضاء ولو بعد حين وهذا ما يمثل مبدأ المشروعية الاستثنائية. وفي ظل جائحة خطيرة مثل كورونا في العراق فإن اعلان حالة الطوارئ الوطنية يكون اجدى في حماية حياة الافراد وحرياتهم من الاعتماد على قرارات ادارية راجعة الى تقديرات وتقييمات قد تكون صائبة او غير صائبة، في الوقت الذي لا تحتمل خطورة هذه الجائحة مثل هذه الترجيحات. وبالتالي يغدو اصدار قانون موحد للطوارئ امر لا مفر منه من اجل اجلاء الغموض الذي يعتري الوضع القانوني الحالي والمتمثل بوجود قانونين للطوارئ في العراق.

الكلمات المفتاحية : الضبط الاداري – اهداف الضبط الاداري – الظروف الاستثنائية - جائحة كورونا.

Abstract.

Within the framework of the modern legal state ،the administration cannot work without the powers and powers established by law in accordance with the principle of legality in order to advance the burdens entrusted to it for the public benefit. State intervention has increased in many new and previously unknown fields ،including modern technological fields. This has imposed on the administration an increase in its duties ،more importantly ،the maintenance of public order with its well-known components: Public security ،public health ،public tranquility and public morality. The

authorities that the administration enjoys in various circumstances are justified only by the goal of achieving the public benefit ،so that if the administration desires to achieve a self-interest for its members at the expense of the public interest ،its behavior will be tainted by nullity for the defect of purpose or goal. In normal circumstances ،the administration possesses legal powers in administrative police in order to protect and maintain public order with its aforementioned elements. However ،these powers expand in certain circumstances ،so that they are speedy ،immediate ،and unpredictable ،which requires the administration to be armed with powers wider than those recognized by them under normal circumstances. Granting the administration these additional powers do not mean absolutely freeing them from being subject to the law. It remains bound by the emergency law or the law of exceptional circumstance ،which represents the principle of exceptional legitimacy. Granting the administration these additional powers do not mean that they are absolutely free from submitting to the law and the supervision of the judiciary. They remain bound by the emergency law or the law of exceptional circumstance ،and their actions remain subject to judicial control ،even after a while ،and this is the principle of exceptional legitimacy. In light of a serious pandemic ،such as Corona in Iraq ،declaring a national emergency would be more effective in protecting the lives and freedoms of individuals from relying on administrative decisions due to estimates and assessments that may be right or not ،at a time when the gravity of the pandemic cannot bear such weightings. Therefore ،the issuance of a unified emergency law becomes unavoidable in order to clear the ambiguity in the current legal situation represented by the existence of two emergency laws in Iraq.

Keywords: **Administrative police - Objectives of administrative police exceptional circumstances - Corona pandemic**.

المقدمة

ان من اهم الواجبات المنوطة بالإدارة هي المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاث الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة مضافا اليها الاخلاق والآداب العامة. ويكون ذلك في الظروف العادية بتقييد محدود لحريات الافراد في اطار مبدأ المشروعية من اجل تحقيق تلك الغاية متوسلة بإجراءات معينة في اطار مهمتها في الضبط الاداري. الا ان سلطات الادارة تتوسع في الظروف الاستثنائية ولكن ايضا في حدود القانون ومراقبة السلطة التشريعية والقضائية في اطار مبدأ المشروعية الاستثنائية.

أهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في ابراز دور الادارة في ممارسة سلطاتها العامة في الضبط الاداري في مواجهة ظروف خطيرة كحالة الحرب او انتشار وباء وبالخصوص انتشار فيروس كورونا. والمنفعة العامة هي الاساس وقطب الرحى الذي تستند اليه الادارة وتدور حوله في كافة تصرفاتها وفي مختلف الظروف سواء كانت عادية ام استثنائية، بل هي العلة والغاية من منح الادارة سلطات وامتيازات القانون العام. والنفع العام انما يتمثل في الظروف الحالية بحماية ارواح الناس من خلال السيطرة بقدر الامكان على انتشار هذا الفيروس الخطير والمميت نظرا لعدم وجود علاج او لقاح يمكن استخدامه في الوقت الحالي لمواجهته. وتصرفات الادارة وبالخصوص في الظروف الاستثنائية ينبغي الا تكون مطلقة فلا يمكن ان يطلق لها العنان للتصرف كيف ما تشاء، فتصرفاتها واجراءاتها يجب ان تكون خاضعة

للقانون، وكذلك لرقابة القضاء الاداري ولو بعد حين.

اشكالية البحث:

تبرز اشكالية البحث في بعض النقاط المتعلقة بالخلل القانوني في مواجهة حالة الطوارئ في العراق ومحاولة حث المشرع الدستوري والعادي الى معالجة مثل هذا الخلل. هذا بالإضافة الى ان العقوبات التي فرضتها خلية الازمة لم تكن بالمستوى المطلوب لمنع الناس من خرق الحظر، وكذلك فان هناك اشكالية تراخي بعض الاجهزة الامنية وضعفها في تطبيق اجراء الحظر مما يستوجب فرض عقوبات رادعة لهم ومحفزة لأقرانهم على تطبيق قرارات خلية الازمة بصورة اكثر جدية وعدم التهاون في ذلك. ويلاحظ ايضا بأن دور الاجهزة الامنية ضعيف في فرض حظر التجول في العراق [١].

منهجيه البحث:

سوف يتم الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن في التعرف على توسع سلطة الادارة في الضبط الاداري في ظل الجائحة، وبالتالي لابد من التعرف على اهم النقاط الاساسية للبحث من خلال تقسيمه الى مطلبين نتعرض في الاول منهما الى معنى الضبط الاداري وأهدافه، اما الثاني منهما فسيتناول المفهوم القانوني لظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها.

المطلب الاول
معنى الضبط الاداري وأهدافه

للوقوف على معنى الضبط الاداري ينبغي التطرق الى تعريفه في اولا وبيان عناصره الاساسية في ثانيا. وذلك وفقا لما يلي

اولا: تعريف الضبط الاداري

ان فكرة الضبط الاداري من الممكن ان تحتمل عدة معاني. فهناك المعنى الواسع والضيق للضبط الاداري. فالمعنى الواسع يتمثل بمجموعة القواعد والاوامر التي يقتضيها تحقيق اهداف الجماعة السياسية حيث يهدف الضبط الاداري الى ادارة الدولة كلها[٢].

ما المعنى الضيق فيتمثل بمجموعة القرارات والصلاحيات الممنوحة للإدارة والتي تهدف من ورائها الى المحافظة على اسس الجماعة وكيانها من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة. وهناك المعنى العام والمعنى الخاص للضبط الاداري[٣].

فالضبط الاداري العام يتعلق بالمحافظة على النظام العام بكل عناصره[٤].

اما الضبط الاداري الخاص فيتعلق بتكليف الجهة الادارية بتحقيق اهداف محددة كحماية المناطق الاثرية او المناطق السياحية مثلا وهناك المعنى الوظيفي او الموضوعي او المادي والمعنى العضوي او الشكلي. فالمعنى الاول يستند الى القرارات والصلاحيات والاجراءات التي يمكن للسلطة الادارية ان تقوم بها من اجل حماية النظام العام والمحافظة عليه[٥].

وفي هذا الصدد يشير بعض الفقه الاداري الى ان الضبط الاداري هو النشاط الذي تقوم به الهيئات الادارية ، ويهدف الى صيانة النظام العام عن طريق تقييد النشاط الخاص، فالضبط الاداري يتميز بهدفه الواضح في المحافظة على النظام العام وايضا بما يترتب على ذلك من تقييد للحريات الفردية[٦].

في حين ان المعنى العضوي او الشكلي يستند الى الهيئات او السلطات الادارية التي تباشر وظيفة الضبط الاداري. والضبط الاداري يختلف عن مصطلح آخر قريب منه الا وهو الضبط القضائي[٧].

فعلى الرغم من السلطة التي تباشرهما واحد الا وهي الاجهزة الامنية التابعة للسلطة التنفيذية، الا

انهما يختلفان من حيث ان الضبط الاداري ليس الا وسيلة وقائية لتفادي او منع وقوع الجريمة، في حين ان الضبط القضائي لا يكون الا بعد ان تقع الجريمة مستهدفا ضبط المتهم وجمع الادلة وتقديم المتهم للمحاكمة واخيرا تنفيذ الحكم القضائي بالإدانة وحسب الاحوال وبالنسبة للنظام العام فيمكن تعريفه على انه انعدام الفوضى والقلاقل فهو مجموعة القيم العليا الاساسية او مجموعة مصالح مشتركة لمجتمع ما في زمن معين بحيث يتفق الجميع على اهميتها وضرورة حمايتها وسلامتها. ومن اهم خصائص النظام العام هو ان قواعده من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، بحيث يقع باطلا اي اتفاق على ما يخالف قواعده. وتتميز قواعده بانها تعبير عن عادات وتقاليد واعراف مجتمع معين بالإضافة الى انها انعكاس للقواعد القانونية التي يقررها القضاء في الاحكام التي يصدرها. ولما كان ذلك فان قواعد النظام العام بالتالي تكون متطورة ومتغيرة ومرنة حيث انها تختلف باختلاف الزمان والمكان[٨].

ثانيا: اهداف الضبط الاداري

يتحدد هدف الضبط الاداري كما اوضحنا بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث التقليدية وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة بالإضافة الى العنصر الذي تم الاعتراف به لاحقا الا وهو الآداب والاخلاق العامة[٩].

لذلك فان اهداف الضبط الاداري تكون محددة ولا يجوز اطلاقا تجاوزها. فإجراءات الضبط الاداري لا يمكن ان تستهدف اي هدف من اهداف المصلحة العامة حتى ولو كان هذا الهدف من صميم المصلحة العامة مادام لا يدخل في حماية النظام العام بعناصره المعروفة. وعلى ذلك يمكن القول بان اهداف الضبط الاداري ليست الا ترجمة لعناصر النظام العام، وبالتالي يكون حريا بنا بيانها تباعا ووفقا لما يلي :

١. **الأمن العام**

يقصد بالأمن العام هو ان يتم تحقيق الطمأنينة واشاعتها بين الافراد على اموالهم وانفسهم وذلك باتخاذ جميع الاجراءات الضرورية لمنع وقوع الحوادث التي من شانها الاضرار بالنفس او الاموال سواء اكانت هذه الحوادث ناجمة عن فعل الانسان كجرائم القتل والجرح والسرقة وغيرها، او ناجمة عن الاشياء كالمنازل الآيلة للسقوط، او منع الاضطرابات التي قد تخل بالأمن، او ايضا وجوب اتخاذ الاجراءات الاحتياطية ضد المخاطر الطبيعية كالحريق والفيضانات والاوبئة والزلازل والكوارث الطبيعية بوجه عام وما من ادنى شك بان جائحة كورونا قد هددت امن الاشخاص على حياتهم نظرا لخطورة الفيروس القاتل وبالتالي يقع لزاما على عاتق السلطات الادارية ضرورة تامين الافراد ضد خطر هذا الفيروس باتخاذ الاجراءات الاحتياطية والمتمثلة بإجراءات الحظر او الحجر الصحي من اجل سلامة المرضى وسلامة الاخرين ايضا وطمأنتهم على عدم انتقال العدوى اليهم من قبل المرضى.

٢. **الصحة العامة**

يقصد بعنصر الصحة العامة هو اتخاذ الاجراءات الضرورية الواقية من انتشار الامراض والاوبئة سواء اكان ذلك عن طريق مراقبة الاغذية والمياه والمجاري والمحلات العامة الخطرة او المضرة بالصحة العامة، او من خلال اتخاذ الاجراءات الوقائية لمنع انتشار وباء معين مثل جائحة كورونا وبصدد المحافظة على الصحة العامة في العراق فقد صدر الامر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن رئاسة الوزراء والذي تشكلت بموجبه خلية الازمة في العراق لمواجهة فيروس

كورونا. وقد اتخذت خلية الازمة عدة قرارات بهذا الصدد من اهمها فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية، وحظر التجول الذي شمل محافظة بغداد وبعض المحافظات، وفي البعض الآخر من المحافظات اقرت للمحافظين صلاحية فرض حظر التجول الكلي او الجزئي حسب الموقف الوبائي للمحافظة المعنية. كما اصدرت خلية الازمة عدة قرارات بحظر التنقل والسفر وغلق المنافذ الحدودية، ومنع التجمعات كافة والغاء عددا من العادات الاجتماعية كمراسيم الزفاف او مجالس العزاء، وفرض قيود على المحال العامة والتجارية والنوادي والجمعيات والنقابات والشركات والمؤسسات والدوائر بالإضافة الى فرض العقوبات على كل من يخالف الأوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي تصدرها خلية الازمة وقد اصدرت خلية الازمة عدة قرارات خاصة بمعاقبة المخالفين ماليا وكذلك حجز المركبات المخالفة لإجراءات الحظر[١٠]. ومما يؤخذ على هذه القرارات بان مقدار الغرامات لم يتم تحديده بالضبط، وهذا ما قد يبرر التعسف في استعمال سلطات الادارة، بل وقد يبرر شكلا آخر من اشكال الفساد الاداري[١١].

بينما مقدار الغرامات يكون محددا في بعض القوانين التي لها علاقة بالصحة العامة مثل قانون العقوبات لسنة ١٩٦٩ وقانون الصحة العامة لسنة ١٩٨١ وقانون حماية وتحسين البيئة لسنة ٢٠٠٩. وتظهر علاقة عنصر الصحة العامة بفيروس كورونا من خلال ضرورة اتخاذ الاجراءات الوقائية لمنع انتشار الفايروس ويعد هذا الامر من اولى اوليات الادارة في العراق حماية لصحة المواطنين العامة وبالتالي حماية حياتهم.

٣. السكينة العامة

اما عنصر السكينة العامة فيقصد به اتخاذ الاجراءات الضرورية واللازمة للمحافظة على الهدوء والسكون وذلك بمنع الضوضاء والجلبة ومكبرات الصوت التي تتجاوز حدودها لا سيما في اوقات الراحة وسواء اكان ذلك نهارا ام ليلا. ومن اهم الاجراءات الادارية التي تتبع من اجل حماية النظام العام في عنصر السكينة العامة بالإضافة الى ما ذكر هو منع استخدام الآلات المزعجة او منبه السيارات الا في حالات محددة وكذلك ان يتم في المناطق السكنية منع انشاء المصانع او محلات ذوي المهن التي تحتاج الى استعمال الآلات تطلق اصواتا عالية كمحلات الحدادة مثلا الخ. ولحماية السكينة العامة والهدوء فقد صدر قانون السيطرة على الضوضاء العراقي رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥[١٢].

وبصدد علاقة فيروس كورونا بعنصر السكينة العامة، يلاحظ بأن هذا الفيروس قد أثر بشكل كبير على السكينة العامة والهدوء من خلال انتشار الباعة المتجولين بمختلف وسائل النقل وكذلك بائعي اسطوانات الغاز والتي اصبحت مكبرات الصوت لديهم تتنافس بقوتها. مما يقتضي على الادارة ممارسة دورها في الحد من ظاهرة الازعاج المترتبة على ذلك.

٤. الآداب العامة والاخلاق

ان العناصر الثلاث للنظام العام المذكورة اعلاه انما تسمى بالعناصر التقليدية كون الاعتراف بها مجتمعة كان بوقت واحد كعناصر لنظام العام. وبالتالي فإن عنصر الآداب العامة والاخلاق لم يعد من تلك العناصر وقت الاعتراف بها. وقد تم الاعتراف بهذا العنصر حديثا وتم ادخاله ولأول مرة كعنصر اساسي من عناصر النظام العام من خلال اقرار مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٥٩[١٣].

وعلاقة كورونا وثيقة بعنصر الآداب والاخلاق العامة، حيث ترتب على حظر التجوال ايجاد وقت فراغ كبير يصعب سده، لذلك يجد الافراد وبالخصوص الشباب انفسهم مرغمين بتصفح العديد من المواقع الالكترونية على صفحة الانترنت، هذا بالإضافة الى الاستعمال الجنوني لوسائل شبكة التواصل الاجتماعي. وهذا ما قد يتيح الفرصة للكثير منهم في امكانية الدخول الى المواقع او الكروبات غير الاخلاقية او غير المراعية لحرمة الآداب العامة الاجتماعية مما يرتب التزام على الحكومة بالقيام بحجب هذه المواقع ومراقبة هذه الكروبات التي قد تساهم في انحراف الافراد، وبالخصوص فئة الشباب. وكذلك فان وقت الفراغ قد يؤدي ببعض الافراد وبالخصوص الشباب الى البحث عن طرق غير اخلاقية او غير مؤدبة لقضاء الوقت كالتحرش الجنسي الالكتروني وغير ذلك، وبالتالي تجد الادارة نفسها امام تحدي جديد يجب عليها مواجهته للحفاظ على النظام العام في عنصر الآداب والاخلاق العامة.

٥. الضبط الاداري البيئي

ان فكرة الضبط الاداري فكرة مرنة ومتطورة ومتجددة وبالتالي فإنها تأبى التحديد او الجمود بسبب تطور الحياة الحديثة وتنوع الانشطة التي تقوم بها الادارة لمواجهة هذا التطور السريع الامر الذي استدعى ازدياد تدخل الدولة في مجالات مختلفة ومنها حماية البيئة[١٤].

وفي سياق الكلام عن الضبط الاداري البيئي يمكن القول بان هناك الضبط الاداري العام والذي يقصد به كل ما تقوم به السلطات الادارية المختصة من الاعمال والاجراءات والوسائل القانونية والفنية والمادية الهادفة الى المحافظة على النظام العام[١٥].

اما الضبط الاداري الخاص فيقصد به حماية عنصر من عناصر النظام العام والمحافظة عليه في اماكن معينة او منع الاضطراب في قطاع معين كالمرور او الصحة او النقل او بتحقيق غرض آخر غير الاغراض الواردة في الضبط الاداري العام، كحماية الاثار او المحافظة على انواع معينة من الطيور او النباتات او الحيوانات[١٦].

ومن اهم مجالات الضبط الاداري البيئي هو ذلك الخاص بالبناء والاعمار، وذلك الخاص بالمحافظة على البيئة من التلوث والخاص بالأعمال والنشاطات الخطرة للمنشآت الصناعية والاقتصادية، وذلك الخاص بالاهتمام بالمحميات الطبيعية الخاصة بالأرض والحيوان والنبات[١٧].

وبالجملة يمكن القول بان اجراءات الضبط الاداري تعد مشروعة متى ما استهدفت حماية عنصرا من عناصر النظام العام الوارد ذكرها اعلاه، اما اذا استهدفت هدفا آخرا غير ما ذكر فإنها تعد غير مشروعة وحتى ولو كان ما استهدفته من شانه ان يحقق مصلحة عامة. وكل ذلك من اجل منع التعدي على حقوق وحريات الافراد بدون مسوغات قانونية.

المطلب الثاني

المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها

عدت بعض الدول ومنها فرنسا وايطاليا واسبانيا والمغرب والاردن انتشار فيروس كورونا من الظروف الاستثنائية الخطيرة، لذلك فان بعضها قد شرع قانونا خاصا بالطوارئ الصحية لمواجهة هذا الفيروس كفرنسا والمغرب، في حين اعلن بعضها الاخر حالة الطوارئ وفقا لقانون الطوارئ النافذ فيها كإسبانيا وايطاليا والاردن. من اجل التطرق بشكل مختصر الى الموضوع لابد من تناوله في شقين، يتطرق الاول منهما الى المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية، في حين يتطرق الثاني الى شروط تطبيق هذه النظرية، ووفقا لما يلي:

اولا: المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية

في اطار دولة القانون فان الحريات العامة للأفراد يتم كفالتها ويتم وضع الاطر القانونية للدولة وتحديد ممارسة السلطات لوظائفها وكفالة سيادة مبدا المشروعية والذي يعني خضوع الكافة للقانون سواء اكانوا رؤساء او مرؤوسين او حكاما او محكومين. وهذا هو الحال بالنسبة للظروف العادية. اما بالنسبة لنظرية الظروف الاستثنائية[١٨].

او كما تسمى ايضا حالة الضرورة، فانه وفقا لها يجوز للدولة او احدى هيئاتها العامة وغالبا ما تكون السلطة التنفيذية الخروج عن احكام الدستور او القوانين العادية متى ما اقتضت سلامة المجتمع ذلك[١٩].

وبالتالي فان هذه الظروف تعفي السلطات العامة من التقيد بالقانون عندما يتعرض كيان الدولة او اقتصادها او سلامتها لخطر حال ومباشر واستثنائي لم يكن بالإمكان توقعه كحالة الحرب او الكوارث طبيعية او حالة التمرد او العصيان او غيرها من الظروف غير الطبيعية القاهرة[٢٠].

وعلى ذلك فإن الظروف الاستثنائية ليست الا ظروف مؤقتة تمر بها البلاد وتستدعي تدخل الدولة وبالأخص السلطة التنفيذية الفوري والسريع لمواجهة وضع غير عادي وخطير من اجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها وهذا ما ينطبق بطبيعة الحال على جائحة كورونا من اجل المحافظة على عناصر النظام العام المعروفة، كون ان جائحة كورونا على الرغم من كونها تتعلق بشكل اساسي بالجانب الصحي وضرورة المحافظة عليه، الا انها من ناحية اخرى تلقي بظلالها واثارها على النواحي الاخرى الاقتصادية والاجتماعية والامنية بل وحتى السياسية للبلد كونها جائحة كونية عالمية قد اضرت بأغلب دول العالم ان لم يكن اجمعها مما يستوجب توسع سلطات وصلاحيات الادارة في مثل هذه الظروف.

وقد صدرت عدة تشريعات خاصة من اجل التصدي لجائحة كورونا باعتبارها جائحة عالمية وبالتالي ينبغي مواجهتها بإعلان حالة الطوارئ الصحية في البلاد. ومن الدول التي سارت على هذا النهج تبرز فرنسا التي صدر فيها قانون الطوارئ الصحية رقم ٢٩٠ لسنة ٢٠٢٠ في ٢٣ مارس ٢٠٢٠[٢١].

وقد وفقت لهذا القانون المرسوم رقم ٢٩٣ لسنة ٢٠٢٠ والذي وضع الاجراءات العامة لمواجهة وباء كورونا في اطار حالة الطوارئ الصحية[٢٢].

وعلى هذا النهج الفرنسي صدر في المغرب قانون الطوارئ الصحية رقم ٢.٢٠.٢٩٢ في ٢٣ مارس ٢٠٢٠[٢٣].

وكذلك مرسوم ٢.٢٠.٢٩٣ في ٢٤ مارس ٢٠٢٠[٢٤].

بالنسبة للأساس القانوني للظروف الاستثنائية في العراق فانه يلاحظ بان دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥[٢٥].

قد نص على امكانية اعلان الحرب وحالة الطوارئ وفقا للمادة (٦١/ تاسعا) منه[٢٦]. والملاحظ على هذا النص بان طلب اعلان الحرب وحالة الطوارئ يكون بطلب مشترك يقدم الى مجلس النواب من قبل رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. وهذا على خلاف ما كان عليه الحال وفقا للقانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥[٢٧]. حيث اشترط في المادة (١٢٠/ ٢) منه على ان يكون اعلان حالة الطوارئ من سلطة الملك وبموافقة مجلس الوزراء، اي ليس رئيس مجلس الوزراء لوحده[٢٨].

لذا كان من الاجدر بالمشرع الدستوري العراقي جعل الطلب الذي يرفع الى مجلس النواب لإعلان حالة الطوارئ مقدما من قبل مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.

اما بالنسبة للتشريعات، فيلاحظ حاليا وجود قانونين للسلامة الوطنية الاول قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥[٢٩].

والثاني امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤[٣٠].

والذي صدر من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية الامنية الناجمة عن الاوضاع الناشئة بعد دخول قوات التحالف الى العراق[٣١].

والذي لم يشر لا من قريب ولا من بعيد الى موقفه القانوني من قانون السلامة الوطنية لسنة ١٩٦٥. ومن اهم عيوب امر الدفاع عن السلامة الوطنية هو تناقضه الواضح والصريح مع الدستور بشان مدة اعلان حالة الطوارئ . حيث ان النص الدستوري يحدد مدة اعلان حالة الطوارئ بـ (٣٠) ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب عليها كل مرة، بينما النص التشريعي الوارد في الامر المذكور لم يشر اطلاقا الى موافقة مجلس النواب في كل مرة تمديد[٣٢].

ولم يتم تعديل هذا النص التشريعي لحد الان، حيث يشكل تناقضا واضحا وصارخا مع النص الدستوري مما يستوجب القول بعدم دستوريته.

وعلى العموم، فان وجود قانونين لحالة الطوارئ انما يشكل خلل واضح وكبير ينبغي ملافاته حاليا من قبل المشرع العراقي وذلك بإصدار قانون موحد للطوارئ الوطنية من اجل مواجهة ليس فقط التهديدات الامنية كما يفهم من قراءة اغلب نصوص امر السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بل لمواجهة كافة التهديدات والاخطار سواء اكانت الطبيعية منها كالأوبئة او ما كان منها بسبب خطر داخلي او خارجي قد تواجهه البلاد. خصوصا وان الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥ قد اشار الى ضرورة ان تنظم بقانون الصلاحيات اللازمة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء حتى يتمكن من ادارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب او حالة الطوارئ[٣٣].

ثانيا : شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية[٣٤].

ان الا ان هذه الظروف لا تعني البتة تحرر الادارة من كل قيد واطلاق العنان لها في التصرف كيف ما تشاء، حيث ان هناك شروط لتطبيق هذه النظرية تتمثل بما يلي:

١. ان يتم تهديد النظام العام بخطر استثنائي حال وجسيم: يعد هذا الشرط المحور الاساسي والنقطة الجوهرية التي ينبغي توافرها حتى يمكن اعمال نظرية الظروف الاستثنائية، وهذه الظروف يجب ان تكون شاذة وغير مألوفة مثل حالة الحرب وبالتالي فإنها غير معتادة وتتجسد هذه الظروف بوجود خطر جسيم حال يواجه الدولة او النظام العام ويتحدد هذا الخطر بتحديد مصدره والذي يمكن ان يكون طبيعي كالزلازل والحرائق والفيضانات والاوبئة او قد يكون مصدره ازمة تثير اضطرابات تهدد الامن الداخلي او قد تكون ازمة تهدد امن وسيادة الدولة من جهة الخارج كالحرب.

٢. ان تقف قواعد الشرعية العادية عاجزة عن مواجهة الظرف الاستثنائي: ومقتضى هذا الشرط هو عدم امكانية اعمال القواعد القانونية العادية سواء اكانت دستور ام قانون عادي ام عدم كفايتها لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وبالتالي فانه اذا وجدت وسيلة دستورية او قانونية يمكن الرجوع اليها في مواجهة الخطر الجسيم والحال فانه يجب

اتباعها، ولا يمكن بالتالي اللجوء الى الوسائل استثنائية الا اذا تعذر مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل القانونية العادية، حيث تغدو الوسائل الاستثنائية في هذه الحالة بمثابة الملجأ الأخير لدرء هذا الخطر الجسيم الحال الاستثنائي. ورغم ذلك فان تصرفات الادارة يجب ان تكون ضمن الحدود القانونية سواء اكان ذلك باحترام المشروعية الاستثنائية، فاذا تجاوزت الادارة حدود هذه المشروعية فإنها تجعل نفسها عرضة للمساءلة وتكون قراراتها قابلة للطعن بالإلغاء والتعويض امام القضاء الاداري.

٣. ان تكون غاية الاجراءات الاستثنائية هي تحقيق المصلحة العامة: ان نشاط الادارة يكون محكوما دائما بتحقيق هدف اساسي وغاية سامية الا وهي المصلحة العامة او النفع العام للجمهور، وسواء اكان ذلك في الظروف العادية ام الاستثنائية. وبالتالي فان تجاوز الاختصاصات العادية لا يبرره اي خطر جسيم او حالة غير معتادة او ظرف طارئ مهما كان نوعه وحجمه بحيث ان الخطر يجب الا يهدد مصلحة شخصية والا فأنه لا يمكن ان يقوم سببا لإعلان حالة الطوارئ، بل ينبغي ان يهدد مصلحة عامة كتهديد كيان الدولة او سلامتها او سير مؤسساتها الدستورية ومرافقها العامة.

الخاتمة

تتضمن خاتمة البحث مجموعة من النتائج والتوصيات التي خلص اليها وهي كالاتي :

النتائج :

١. ان وباء كورونا له علاقة وثيقة جدا مع كل عناصر الضبط الاداري من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والاخلاق العامة فهو يهددها جميعا، مما يفرض على الادارة واجبا اساسيا ليس في مواجهة هذا الوباء ومنع انتشاره فقط، بل ايضا بمنعه من الاخلال بعناصر الضبط الاداري المعروفة.

٢. يلاحظ ضعف دور الاجهزة الامنية في فرض حظر التجول وذلك من خلال اعتداءات بعض المواطنين على بعض منتسبي الاجهزة الامنية ممن يطبقون حظر التجول بالإضافة الى مناشدة خلية الازمة لجهات دينية واجتماعية اخرى لغرض فرض حظر التجول الذي اعلنته خلية الازمة نفسها !

٣. مما يلاحظ على قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٥ انه لا يوجد له أي تطبيق فعلي يذكر في الوقت الحاضر فرغم صدوره الا انه من ناحية التطبيق العملي والتنفيذ الحقيقي لم يكن الا حبرا على ورق.

٤. صدور عدة قوانين ومراسيم تتعلق بفرض حالة الطوارئ الصحية لمواجهة فيروس كورونا في العديد من البلدان، ومنها فرنسا وايطاليا واسبانيا والمغرب والاردن.

٥. من ابرز محاسن نص المادة (٦١/ تاسعا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ انه قد حدد مدة اعلان حالة الطوارئ بـ (٣٠) ثلاثين يوما قابلة للتمديد بموافقة مجلس النواب في كل مرة، وهذا يعني بان حالة الطوارئ تنتهي بشكل تلقائي عند عدم موافقة مجلس النواب او في حالة عدم تقديم طلب التمديد في حالة انتهاء مدة الثلاثين يوما المحددة لحالة الطوارئ. وهنا يلاحظ عدم دستورية نص المادة (٣) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ لعدم تحديده مدة اعلان حالة الطوارئ او ضرورة موافقة مجلس النواب عليها في كل مرة تحتاج

الحكومة الى تمديدها. وتحديد مدة لإعلان حالة الطوارئ لم تتم الاشارة اليه في الدساتير السابقة منذ القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ولحد دستور ١٩٧٠ المؤقت الملغي. وهذا ما يحسب للمشرع في دستور عام ٢٠٠٥. ويلاحظ ايضا بان الاجراءات المتخذة من قبل رئيس مجلس الوزراء في اثناء حالة الطوارئ تكون موقوفة على موافقة مجلس النواب بعد عرضها على المجلس من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد (١٥) خمسة عشر يوما من انتهاء حالة الطوارئ، وهذا ما يشكل ايضا رقابة صارمة على مشروعية تلك الاجراءات المتخذة في تلك الظروف.

٦. ان عناصر النظام العام كأهداف للضبط الاداري لم تعد حكرا على تلك العناصر التقليدية من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والاخلاق العامة' بل شمل الامر ايضا البيئة بوصفها عنصرا جديدا من تلك العناصر، وقد يشمل الامر عناصرا اخرا في المستقبل لم تكن موجودة سابقا، وهذا كله بسبب ان فكرة النظام العام ليست جامدة بل هي مرنة ومتطورة بتطور الظروف والاحداث المختلفة.

٧. ان المرسوم الفرنسي رقم ٢٩٣ لسنة ٢٠٢٠ قد اشار الى تضافر وزراء البيئة والتضامن والصحة والمالية والاقتصاد سوية وكل في ما يعنيه من اجل تجاوز هذه الازمة العالمية. اما بالنسبة لوزارة الداخلية فان واجبها الاساس هو مراقبة تطبيق القوانين والمراسيم القانونية من قبل الافراد. في حين اكثر ما توجه الخطابات من قبل خلية الازمة العراقية الى الاجهزة الامنية فقط، دون ان نرى اي دور واضح لوزيري المالية والبيئة في التصدي لهذه الجائحة الخطيرة واذا كانت هناك منحة مالية فأنها قد صدرت عن مجلس الوزراء ومع ذلك لم يستلمها لحد كتابة هذه السطور اي مواطن عراقي محتاج.

التوصيات:

١. دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ قد نص على امكانية اعلان الحرب وحالة الطوارئ وفقا للمادة (٦١/ تاسعا) منه. والملاحظ على هذا النص بان طلب اعلان الحرب وحالة الطوارئ يكون بطلب مشترك يقدم الى مجلس النواب من قبل رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. وهذا على خلاف ما كان عليه الحال وفقا للقانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، حيث اشترط في المادة (١٢٠/ ٢) منه على ان يكون اعلان حالة الطوارئ من سلطة الملك وبموافقة مجلس الوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء لوحده، وهذا ما اشار اليه ايضا الدستور المصري لعام ٢٠١٤. لذا كان من الاجدر بالمشرع الدستوري العراقي جعل الطلب الذي يرفع الى مجلس النواب لإعلان حالة الطوارئ مقدما من قبل مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.

٢. لقد حاول المشرع الدستوري منع اساءة استعمال السلطة من قبل رئيس الوزراء وذلك بنصه في المادة (٦١/ تاسعا/ ج) من الدستور على ان تنظم صلاحيات رئيس الوزراء في حالة الطوارئ بقانون. والى هذه اللحظة لم يصدر القانون الذي ينظم تلك الصلاحيات منعا من التعسف في استعمالها. مما يوجب على المشرع العراقي الامتثال الى النص الدستوري واصدار ذلك القانون المهم من اجل منع التعدي على الحقوق والحريات العامة للأفراد عند اعلان حالة الطوارئ.

٣. اذا كانت هناك في فرنسا والمغرب على سبيل المثال قوانين ومراسيم خاصة بإعلان حالة

الطـوارئ الصـحية، فانـه في العـراق بالإضـافة الـى عـدم وجـود قـانون موحـد للطـوارئ فيـه، فانـه لـم يـتم اصـدار مثـل هـذه القـانون الخـاص بـالطوارئ الصـحية لمواجهـة انتشـار فيـروس كورونـا. لـذلك فإننـا كمـا نـدعوا المشـرع العراقـي الـى اصـدار قـانون موحـد للطـوارئ لان وجـود قـانونين نافـذين للطـوارئ في العـراق وهمـا القـانون رقـم (٤) لسـنة ١٩٦٥ وقـانون رقـم (١) لسـنة ٢٠٠٤ يعـد مثلبـة لابـد مـن تلافيهـا، فإننـا نـدعوه ايضـا الـى اصـدار قـانون طـوارئ ووجـوب اصـدار قـرارات او تعليمـات خاصـة بحالـة الطـوارئ الصـحية في العـراق لمواجهـة فيـروس كورونـا – كوفيـد ١٩، ذلـك ان الجائحـة لـم تنتهـي بعـد في الوقـت الحـالي. وان يتضـمن هـذا القـانون عقوبـات واضـحة علـى المخـالفين كوضـوح العقوبـات الماليـة الـواردة في القانونين الفرنسي والمغربي ومرسوميهما.

٤. بمـا ان قـانون حمايـة وتحسـين البيئـة العراقـي رقـم ٢٧ لسـنة ٢٠٠٩ قـد شـرع لحمايـة البيئـة والصـحة العامـة للأفـراد مـن مخـاطر النفايـات والاشـعاعات بكافـة انواعهـا، وبمـا ان هنـاك مئـات بـل الاف الافـراد ممـن يقتـاتون علـى النفايـات، لـذلك يكـون حريـا بالمشـرع وكـذلك الحكومـة ايضـا ان تتخـذ الاجـراءات القانونيـة اللازمـة لحمـايتهم مـن هـذه المخـاطر بتـوفير سـبل العـيش الكريمـة لهـم حمايـة لحيـاتهم مـن هـذه المخـاطر. بالإضـافة الـى ايجـاد امـاكن خاصـة للنفايـات بحيـث لا يصـل اليهـا الافـراد، والاسـتفادة مـن تلـك النفايـات مـن خـلال اعـادة تـدويرها مـثلا

الهوامش

(١) وما يوضح ضعف دور الاجهزة الامنية في مواجهة الجائحة هو ملاحظة بعض الاعتداءات التي طالت بعض منتسبي الاجهزة الامنية من قبل بعض المواطنين لا لسبب الا لانهم يطبقون اجراءات فرض الحظر. هذا بالإضافة الى ان خلية الازمة بتاريخ ٢٠ اذار ٢٠٢٠ قد دعت المرجعيات الدينية والوجهاء والنخب والكوادر المثقفة الى مساعدتها في دعوة الناس الى الالتزام بالحظر بعد ملاحظة عدم التزام الناس به. وهذا لا نجده الا في العراق حيث ان الحكومة نفسها تناشد جهات اخرى لدعوة المواطنين للالتزام بالحظر الذي تفرضه الحكومة نفسها! وهذا ما يوضح بان خلية الازمة هي نفسها في ازمة. فلو كان هناك قانون واضح وصارم في عقوباته يتم الاستناد اليه وينفذ ويطبق بصورة صحيحة وفعلية لما احتاجت خلية الازمة الى الالتجاء الى تلك المناشدات. وعلى ذلك فالمشكلة تكمن اذا في الاستناد الى قانون واضح وصريح وجلي لا يكتنفه أي غموض من اجل مواجهة الجائحة، وان لم يكن هناك وقت للبرلمان لإصدار هذا القانون المناسب، فهنام نصوص قانون العقوبات وقانون الصحة العامة وقانون حماية وتحسين البيئة واختيار النصوص المناسبة للأفعال او التصرفات المخالفة للقانون.

(٢) في تفصيل ذلك والمراحل التاريخية لتطور مفهوم فكرة الضبط الاداري ينظر/ د. محمد عصفور، البوليس والدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ١٨-١٩.

(٣) لمزيد من التفاصيل :

Voy. Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit ،Droit administratif ،10e édition ،Paris ،Librairie générale de droit et de jurisprudence ،2015 ،pp. 310-312. Philippe Foillard ،Droit administratif ،2e édition ،Bruxelles ،Larcier ،2013 ،pp. 278-280.

(٤) للتفصيل/ Voy. Fabrice Bin ،Droit administratif ،Paris ،ellipses ،2010 ،p. 65 et suivant.

(٥) وعلى هذا في تفصيل ذلك ينظر/ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، جامعة الموصل، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩، ص ١٥٥.

(٦) ينظر/ د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الاداري، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤.

(٧) لمزيد من التفاصيل حول التفرقة بين الـ (La police judiciaire) والـ (La police administrative)

Voy. Pascale Gonod ،Droit administratif général ،1er édition ،Paris ،Dalloz ،2018 ،p. 101.

(٨) وبهذا الصدد فان قرارات المحاكم في مسائل النظام العام تخضع لرقابة قضائية متميزة ودقيقة منعا من الاستبداد او الانحراف في الآراء. ويعبر احد اعمدة فقه القانون عن ذلك بقوله ((ان تفسير القاضي للقانون يجب ان يكون ملائما لروح عصره، فالقاضي في هذه الدائرة يكاد يكون مشرعا ولكنه مشرع يتقيد بآداب عصره ونظم أمنه الاساسية))، د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١ (نظرية الالتزام)، القاهرة، دار النشر للجامعات العربية، ١٩٥٢، ص ٤٠١.

(9) Voy. Fabrice Bin ،op. cit. ،pp. 68-70.

(١٠) حيث أعلنت الحكومة العراقية في بيان صادر عن القوات المسلحة، فرض حظر تجول شامل في العراق، وهددت بعقوبات لمن يخرق الحظر. وجاء في البيان: "إن خلية الأزمة الصحية التي خولناها بموجب أمرنا الديواني.. تسعى بكل الوسائل المتاحة للحفاظ على وضع صحي آمن تجنبا لمخاطر صحية صعبة يتعرض لها العالم أجمع". وأعلن البيان عن (٤) أربعة قرارات بشأن حظر التجول، والعقوبات المترتبة على خرقه.

١. الالتزام التام بحظر التجوال المعلن في بغداد وعدد من المحافظات، وعلى قواتنا الأمنية تطبيق الحظر من خلال قيادة العمليات المشتركة وقيادة عمليات بغداد، مع مراعاة الاستثناءات المحدودة المنصوص عليها لحركة الكوادر الصحية ونقل المواد الغذائية والوقود والحالات الطارئة والدبلوماسيين والكوادر الإعلامية، ومنع التنقلات الأخرى بشكل تام إلا عن طريق موارد وزارتي الداخلية والصحة

٢. فرض غرامات مالية على المخالفين للحظر وحجز المركبات المخالفة طيلة مدة الحظر.

٣. يمنع توافد الزوار إلى المدن والعتبات المقدسة خلال مدة الحظر لأنها تخالف الضوابط الصحية التي وضعتها لجنة الأمر الديواني (٥٥) والقرارات ذات الصلة، وعدم السماح بالتجمعات والمسيرات لأي سبب كان.

٤. على جميع أجهزة الدولة والمواطنين الالتزام التام بالقرارات الصادرة وتوصيات خلية الأزمة الصحية، والنصائح الطبية الرسمية، حماية للعراق والعراقيين من انتشار الوباء، والوصول إلى بر الأمان، ينظر/ الموقع :

https://www.skynewsarabia.com/middle-east/1329690-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%AA%D9%88%D8%B9%D8%AF-%D9%85%D8%AE%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A-%D8%AD%D8%B8%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%88%D9%84-%D8%A8%D8%B9%D9%82%D9%88%D8%A8%D8%A7%D8%AA

وينظر ايضا / الموقع

https://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/2903202020

(١١) مادام الحكومة العراقية لم تعلن حالة الطوارئ وبالتالي عدم اعتبار ان جائحة كورونا ظرفا استثنائيا، لذلك يمكن تطبيق قوانين لها علاقة بالجرائم المرتكبة ضد الصحة العامة ومن اهمها قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل (الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨ في ١٥/ ١٢/ ١٩٦٩) في المواد ٣٦٨ و ٣٦٩ منه، قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ (الوقائع العراقية، العدد ٢٨٤٥ في ١٧/ ٨/ ١٩٨١) وقانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ (الوقائع العراقية العدد ٤١٤٢ في ٢٥/ ١/ ٢٠٠٩) في المواد ٣٣/ ثانيا و ٤٣/ اولا، ثانيا منه. واذا كانت بعض العقوبات الواردة في هذه القوانين قد تكون كبيرة وشديدة وذلك نظرا لخطورة الفعل المرتكب، فان خرق حظر التجول وانتشار الفايروس القاتل تبعا لذلك لا يقل خطورة عن ذلك الفعل المرتكب والمخالف لتلك القوانين. لذلك يجب مجابهته بعقوبات رادعة للفاعل ولغيره. وبما ان قانون حماية وتحسين البيئة العراقي لسنة ٢٠٠٩ قد شرع لحماية البيئة والصحة العامة للأفراد من مخاطر النفايات والاشعاعات بكافة انواعها، وبما ان هناك مئات بل الاف الافراد ممن يقتاتون على النفايات، لذلك يكون حريا بالمشرع وكذلك الحكومة ان تتخذا من الاجراءات القانونية اللازمة ما يؤمن حماية هذه الطبقة من الافراد من مخاطر النفايات والاشعاعات بتوفير سبل العيش الكريمة لهم حماية لحياتهم بالإضافة الى ايجاد اماكن خاصة للنفايات لا يصل اليها الافراد والاستفادة من تلك النفايات من خلال اعادة تدويرها مثلا.

(١٢) قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٣٩٠ في ٧/ ١٢/ ٢٠١٥. ومما يلاحظ على هذا القانون انه لا يوجد له أي تطبيق فعلي يذكر في الوقت الحاضر، فرغم صدوره الا انه من ناحية التطبيق العملي والتنفيذ الحقيقي لم يكن الا حبرا على ورق.

(13) في تفصيل ذلك / Voy. Conseil d'Etat، Les films Lutétia، 18 décembre 1959، Recueil Lebon، p. 693.

وعلى ذلك فقد تم صدور عدة قرارات قضائية قضت باعتبار ان مما يدخل في مفهوم النظام العام هو نصوص الضبط الاداري التي تهدف الى حماية الافراد من مخاطر الكحول، وكذلك اجراءات الضبط الاداري الرامية الى منع عرض الصحف والمجلات والمنشورات المثيرة للغرائز في الشوارع والطرق العامة، في تفصيل ذلك ينظر/ د. محمود عاطف البنا،

المصدر السابق، ص ١٨ وما بعدها. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٥٧٦.

(١٤) ويمكن رد عناصر الضبط البيئي التقليدي الى (الامن العام البيئي السكينة البيئية العامة، الصحة البيئية العامة، حماية البيئة من خلال حماية الآداب العامة)، يضاف الى ذلك العنصر الحديث له والمتمثل بحماية البيئة من خلال حماية الرونق والرواء. وقد تناول قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٩٢ في ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٨) في مادته الاولى مفهوم البيئة بنصه على انها (المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، ونصه كذلك على ان حماية البيئة هو (المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها او تلويثها او الاقلال من حدة التلوث).

(١٥) ينظر/ عمار عوايدي، القانون الاداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعيات، ١٩٩٠، ص ٣٧٨.

(١٦) ينظر/ عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الاداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٢٧٥. ويلاحظ بان الضبط الاداري الخاص يكون اضيق من نطاق الضبط العام لأنه مقيد بالمكان او الاغراض او بنشاط معين، ينظر/ سهيلة بوخميس محاضرات في القانون الاداري، جامعة ٨ ايار ١٩٤٥، الجزائر، قالمة، ٢٠٠٦، ص ٤.

(١٧) لمزيد من التفاصيل حول مجالات الضبط الاداري البيئي ينظر/ نورة بالكبير، الضبط الاداري في مجال حماية البيئة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، ٢٠١٧، ص ٣٢ وما بعدها. حيدرة عبد الحليم و علمر صونيا، دور الضبط الاداري في حماية البيئة في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق – جامعة البويرة، ٢٠١٨، ص ٢٦. مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٢، ص ٢٨. سليمان منصور يونس الحبوني الضبط الاداري البيئي، بحث دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، بدون سنة، ص ٢٩-٣٢.

(١٨) يلاحظ بان نظرية الظروف الاستثنائية كان قد انشاها مجلس الدولة الفرنسي في اعقاب الحرب العالمية الاولى، وقد كان اول قرار يتعلق بتوسع سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية هو قراره في قضية (Heyriès)، Voy. Conseil d'Etat، 28 juin 1918، Heyriès، Recueil Lebon، p. 651.

ويشير الفقيه الفرنسي (LAMY) الى هذا المعني بالتحديد بقوله :

A. la lumière des évènements de la Première guerre Mondiale ،le Conseild'Etat a établi une véritable théorie des circonstances exceptionnelles permettant à l'administration de déroger au principe de légalité si la continuité du service public venait à être gravement menacée) ،Valentin Lamy ،Droit administratif ،Paris ،Ellipses ،2018 ،p. 126.

(١٩) للتفصيل/ Voy. Jean Waline، Droit administratif، 27e édition، Paris، Dalloz، 2018، pp. 374-376.

(٢٠) د. اسماعيل ميرزا، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٤، بغداد، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، ٢٠١٠، ص ٢٥٩.

(21) LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19،JORF n°0072 du 24 mars 2020 ،texte n° 2.

ففي فرنسا توجد مدونة الصحة العامة والتي نصوصها من الاهمية بحيث تحمي بصورة واضحة الصحة العامة في الظروف الاعتيادية، الا ان قانون الطوارئ الصحية المشار اليه قد عدل الكثير من نصوص هذه المدونة بما يتفق مع حجم الخطر

والضرر الذي قد تسببه الجائحة، وبالتالي فقد رتب القانون المذكور عقوبات شديدة على المخالفين تصل الى الحبس لمدة ستة اشهر والغرامة التي تصل الى ١٠٠٠٠ عشرة الاف يورو. وفي بعض الحالات قد تخفض الغرامة المصحوبة بالحبس لمدة ستة اشهر الى ٣٧٥٠ ثلاثة الاف وسبعمائة وخمسون يورو.

Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire، JORF n°0072 du 24 mars 2020، texte n°7.

وقد اشار هذا المرسوم الى ان هدفه هو مواجهة جائحة كورونا وبالتالي المحافظة على الصحة العامة من خلال الاجراءات والحدود (barrières) التي ينبغي اتباعها من قبل جميع المتواجدين على الاراضي الفرنسية من اجل كبح جماح الفيروس. ومن هذه الاجراءات الواردة التي نصت عليها المادة الثالثة منه هي منع الخروج من البيت الا لضرورات معينة صحية او معيشية او تخص بعض المهن ومنها المهن الصحية او ضرورات ملحة للخروج كإغاثة شخص معين او رعاية اطفال. وبالنسبة للخروج قصيرة المدة مع شخص من نفس المنطقة او لممارسة رياضة المشي او الركض الفردي او التنزه مع الحيوانات الشخصية فانه لا يجوز ان تزيد المسافة عن كيلو متر واحد حول محيط مسكن الشخص، كذلك فقد اجاز المرسوم الخروج الضروري من اجل الحضور امام مركز الشرطة او مقر المحافظة La préfecture او البلدية La mairie او اي دائرة اخرى تابعة للضبط الاداري او القضائي وبموجب دعوة رسمية، او الخروج من اجل تلبية لنداء السلطة الادارية المختصة في القيام بمهمة للمنفعة العامة. اما الفقرة الثانية من هذه المادة فتشير الى ضرورة ان يحمل الاشخاص المشمولين بالاستثناء وثيقة التصريح (Attestation de déplacement dérogatoire) التي يؤشر فيها ايا من الحالات المشار اليها اعلاه والتي قد دعت الى خروج الشخص من بيته وبالتالي التأكد من قبل فرق الشرطة المختصة من وقت خروج الشخص والمسافة التي يجب احترامها والمبرر الدافع للخروج حيث يذكر في تلك الوثيقة عنوان السكن بالضبط ووقت الخروج واسم الشخص الذي يحملها وتوقيعه. فتصريح الخروج مهم جدا في الحد من الخروج غير الضروري في ظل ازمة هذا الفيروس الفتاك. ومن اهم ما جاء به هذا المرسوم بان يعمل وزراء البيئة والتضامن والصحة والمالية والاقتصاد سوية وكل في ما يعنيه من اجل تجاوز هذه الازمة العالمية. اما بالنسبة لوزارة الداخلية فان من واجبها الاساس مراقبة تطبيق القوانين والمراسيم القانونية.

(٢٢) مرسوم بقانون رقم ٢.٢٠.٢٩٢ صادر في ٢٨ من رجب ١٤٤١ (٢٣ مارس ٢٠٢٠) يتعلق بسن احكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية واجراءات الاعلان عنها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد ٦٨٦٧ مكرر، السنة ١٠٩، ٢٩ رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠). ان قانون حالة الطوارئ الصحية المغربي رقم ٢٩٢.٢٠.٢ في ٢٣ مارس ٢٠٢٠ في المادة الرابعة قد اشار، بالإضافة الى العقوبات الواضحة المعالم (الحبس من شهر الى ٣ اشهر او الغرامة التي تتراوح بين ٣٠٠ الى ١٣٠٠ درهم مغربي او بإحدى هاتين العقوبتين مع عدم الاخلال بالعقوبة الجنائية الاشد)، الى عقاب كل من يقوم بتحريض الغير على مخالفة القرارات الادارية الصادرة لمواجهة أي وباء وبغض النظر عن الوسيلة ومنها بالتأكيد وسائل التواصل الاجتماعي. وهنا ايضا يلاحظ بان هذا القانون قد اجاز تطبيق قانون العقوبات المغربي اذا كانت الجريمة تستحق عقوبة اشد مما هو منصوص عليه في مرسوم حالة الطوارئ الصحية لعام ٢٠٢٠.

(٢٣) مرسوم رقم ٢.٢٠.٢٩٣ صادر في ٢٩ من رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر ارجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا – كوفيد ١٩، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد ٦٨٦٧ مكرر، السنة ١٠٩، ٢٩ رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠). ولقد اشار هذا المرسوم في مجمله الى ذات الاجراءات التي جاء بها المرسوم الفرنسي المذكور اعلاه.

(٢٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية ذي العدد ٤٠١٢ في ٢٨/ ١٢/ ٢٠٠٥.

(٢٥) وهذه المادة تشير الى ان يختص مجلس النواب بما يلي:

أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.

ت- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

ث- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها. ومن محاسن هذا النص انه قد حدد مدة اعلان حالة الطوارئ بثلاثين يوما قابلة للتمديد بموافقة مجلس النواب في كل مرة، وهذا يعني بان حالة الطوارئ تنتهي بشكل تلقائي عند عدم موافقة مجلس النواب او في حالة عدم تقديم طلب التمديد في حالة انتهاء مدة الثلاثين يوما المحدد لحالة الطوارئ. وتحديد مدة اعلان حالة الطوارئ لم تتم الاشارة اليه في الدساتير السابقة منذ القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ولحد دستور ١٩٧٠ المؤقت الملغي. وهذا ما يحسب للمشرع في دستور عام ٢٠٠٥. ويلاحظ ايضا بان الاجراءات المتخذة من قبل رئيس مجلس الوزراء في اثناء حالة الطوارئ تكون موقوفة على موافقة مجلس النواب بعد عرضها على المجلس من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد (١٥) خمسة عشر يوما من انتهاء حالة الطوارئ، وهذا ما يشكل ايضا رقابة صارمة على مشروعية تلك الاجراءات المتخذة في تلك الظروف.

(٢٦) القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٢٥، ص ٧٢.

(٢٧) وهذا ما اشار اليه الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ١٨/ ١/ ٢٠١٤ النافذ والمعدل عام ٢٠١٩ في المادة (١٥٤) منه الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير ٢٠١٤.

(٢٨) قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥، الوقائع العراقية، العدد ١٠٧١ في ٦/ ٢/ ١٩٦٥.

(٢٩) امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٧ في ٩/ ١/ ٢٠٠٤.

(٣٠) وقد نص امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ على تمتع رئيس الوزراء بجملة من السلطات المؤقتة خلال فترة اعلان حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها منها وضع قيود على حرية المواطنين او الاجانب في العراق في الجرائم المشهودة او التهم الثابتة بأدلة او قرائن كافية بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف او التفتيش الا في حالة ملحة للغاية، فرض حظر التجوال لفترة قصيرة، فرض قيود على الاموال وعلى حيازة الاشياء الممنوعة، اتخاذ اجراءات احترازية على الطرود والرسائل البريدية والبرقيات ووسائل واجهزة 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 وغير ذلك مما يرتبط بالمحافظة على الامن العام في تلك الظروف، ويلاحظ بانه لم يتم تحديد مدة اعلان حالة الطوارئ في هذا النص ولم يتم الاشارة الى ضرورة موافقة مجلس النواب في كل مرة على التمديد، للتفصيل ينظر/ المادة (٣) من الامر المذكور. ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية بموجب اوامر او بلاغات او بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها ومدتها ينظر/ المادة (٥) من الامر المذكور.

(٣١) ينظر/ المادة (٢) من الامر المذكور.

(٣٢) ينظر/ المادة (٦١/ تاسعا/ ج) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥. وقد حاول المشرع الدستوري مع ذلك منع اساءة استعمال السلطة من قبل رئيس الوزراء وذلك بنصه في هذه المادة على ان تنظم صلاحيات رئيس الوزراء في حالة الطوارئ بقانون. والى هذه اللحظة لم يصدر القانون الذي ينظم تلك الصلاحيات منعا من التعسف في استعمالها. مما يوجب على المشرع العراقي الامتثال الى النص الدستوري واصدار ذلك القانون المهم من اجل منع التعدي على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

(٣٣) لمزيد من التفاصيل حول شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وفقا للفقه الفرنسي ينظر/ Olivier Carton et Harold Desclodures، Droit administratif، Paris، Gualino، 2009، pp. 50-52.

المصادر

اولا: الكتب القانونية

١. د. اسماعيل ميرزا، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، بغداد، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، ٢٠١٠.

٢. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٣. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١ (نظرية الالتزام)، القاهرة، دار النشر للجامعات العربية، ١٩٥٢.

٤. عمار عوايدي، القانون الاداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعيات، ١٩٩٠.

٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، جامعة الموصل، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩.

٦. د. محمد عصفور، البوليس والدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٢.

٧. د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الاداري، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

ثانيا: البحوث والمحاضرات والمذكرات

١. حيدرة عبد الحليم و علمر صونيا، دور الضبط الاداري في حماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق – جامعة البويرة، ٢٠١٨.

٢. سليمان منصور يونس الحبوني، الضبط الاداري البيئي، بحث دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، بدون سنة.

٣. سهيلة بوخميس، محاضرات في القانون الاداري، جامعة ٨ ايار ١٩٤٥، الجزائر، قالمة، ٢٠٠٦.

٤. عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الاداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢٠.

٥. مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٢.

٦. نورة بالكبير، الضبط الاداري في مجال حماية البيئة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، ٢٠١٧.

ثالثا: الدساتير والقوانين

١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٢٥، ص ٧٢.
٢. قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥، الوقائع العراقية، العدد ١٠٧١ في ٦/ ٢/ ١٩٦٥.
٣. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨ في ١٥/ ١٢/ ١٩٦٩.
٤. قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١، الوقائع العراقية، العدد ٢٨٤٥ في ١٧/ ٨/ ١٩٨١.
٥. امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٧ في ٩/ ١/ ٢٠٠٤.
١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية ذي العدد ٤٠١٢ في ٢٨/ ١٢/ ٢٠٠٥.
٢. قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية العدد ٤٠٩٢ في ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٨.
٣. قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢ في ٢٥/ ١/ ٢٠٠٩.
٤. دستور مصر لعام ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ١٨/ ١/ ٢٠١٤ النافذ والمعدل عام ٢٠١٩، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير ٢٠١٤.
٥. قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٣٩٠ في ٧/ ١٢/ ٢٠١٥.
٦. مرسوم بقانون رقم ٢.٢٠.٢٩٢ صادر في ٢٨ من رجب ١٤٤١ (٢٣ مارس ٢٠٢٠) يتعلق بسن احكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية واجراءات الاعلان عنها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد ٦٨٦٧ مكرر، السنة ١٠٩، ٢٩ رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠).
٧. مرسوم رقم ٢.٢٠.٢٩٣ صادر في ٢٩ من رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر ارجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا – كوفيد ١٩، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد ٦٨٦٧ مكرر، السنة ١٠٩، ٢٩ رجب ١٤٤١ (٢٤ مارس ٢٠٢٠).

رابعا: المصادر الفرنسية:

1. Conseil d'Etat ،Les films Lutétia ،18 décembre 1959 ،Recueil Lebon ،p. 693.
2. Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ،JORF n°0072 du 24 mars 2020 ،texte n°7.
3. Fabrice Bin ،Droit administratif ،Paris ،ellipses ،2010.
4. Jean Waline ،Droit administratif ،27e édition ،Paris ،Dalloz ،2018.
5. LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ،JORF n°0072 du 24 mars 2020 ،texte n° 2.
6. Olivier Carton et Harold Desclodures ،Droit administratif ،Paris ،Gualino ،2009.
7. Pascale Gonod ،Droit administratif général ،1er édition ،Paris ،Dalloz ،2018.
8. Philippe Foillard ،Droit administratif ،2e édition ،Bruxelles ،Larcier ،2013.

9. Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit،Droit administratif ،10e édition ،Paris ،Librairie générale de droit et de jurisprudence ،2015.
10. Valentin Lamy ،Droit administratif ،Paris ،Ellipses ،2018 ،p. 126.

خامسا: مواقع الانترنت

1. https://www.skynewsarabia.com/middle-east/1329690-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%AA%D9%88%D8%B9%D8%AF-%D9%85%D8%AE%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A-%D8%AD%D8%B8%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%88%D9%84-%D8%A8%D8%B9%D9%82%D9%88%D8%A8%D8%A7%D8%AA
2. https://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/2903202020