ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Shifts within administrative control to confront the effects of the coronavirus pandemic

Assist. Lect. Shaymaa Saadoun Aziz
College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq
shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 26 June 2022
- Accepted 8 Sept 2022
- Available online 1 Dec 2022

Keywords:
- Administrative control.
- Corona pandemic.
- Emergency.
- Social spacing.

Abstract: The constitutions of all countries have taken care of the right of the administrative authority to issue administrative control decisions in order to protect public order, as the same constitutions have instructed the public authorities to ensure the care of citizens and provide the means of prevention and treatment of diseases and epidemics, which is expressed in the text of the article is expressed and under the provisions of the Iraqi Constitution of 2005, every Iraqi has the right to health care and the state cares about public health and ensures the means of prevention and treatment by establishing various types of hospitals, health institutions and individuals. The bodies set up hospitals, clinics or special treatment homes under the supervision of the state are regulated by law and the state guarantees health insurance for Iraqis in the event of old age or illness. The Iraqi Public Health Law, no. 89 of 1981, amended that physical, mental and social health care is a right guaranteed by society for every citizen, and the state must provide the requirements to enjoy it so that it can participate in the building and development of society.

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

تحولات في حدود الضبط الاداري لمواجهة اثار جائحة كورونا

م.م. شيماء سعدون عزيز
كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق
shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٦ / حزيران / ٢٠٢٢
- القبول : ٨ / ايلول / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١/ كانون الأول /٢٠٢٢

الكلمات المفتاحية :
- ضبط اداري.
- جائحة كورونا.
- طوارئ .
- التباعد الاجتماعي.

الخلاصة: وحرصت دساتير كل الدول على حق السلطة الإدارية بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ، كما أوجبت ذات الدساتير على السلطات العامة كفالة رعاية الموطنين و توفير وسائل الوقاية و العلاج من الامراض و الأوبئة وهو ما جاء صريحا في نص المادة وبموجب احكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فان لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية وتعنى الدولة بالصحة العامة وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بأنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية وللأفراد والهيئات انشاء مستشفيات او مستوصفات او دور علاج خاصة وبإشراف من الدولة وينظم ذلك بقانون وتكفل الدولة الضمان الصحي للعراقيين في حال الشيخوخة او المرض وقد نص قانون الصحة العامة العراقي المرقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل بان اللياقة الصحية بدنيا وعقليا واجتماعيا حق يكفله المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة ان توفر مستلزمات التمتع به لتمكنه من المشاركة في بناء المجتمع وتطويره.

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

ينحدر فيروس كورونا المستجد حسب منظمة الصحة العالمية، من فصيلة فيروسات تشمل تلك التي تسبب نزلات البرد الشائعة، ولكبح انتشار هذا الفيروس اعتمدت جل دول العام ومن بينها العراق مجموعة من القيود والأنظمة الوقائية حماية للنظام العام والصحة العامة في المجتمع ، يطلق على هذه القيود قواعد الضبط الإداري، أي حق الدولة في تقييد حريات الأفراد باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع والتي تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها.

مع التنويه إلى انه و في سبيل اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام فإنه يجب على الادارة بما لها من سلطة في اصدار قرارات الضبط الاداري أن تكون هذه الاخيرة خاضعة لمبدأ الشرعية في الحالات العادية، على أنه يمكن أن تتسع دائرة تلك الصلاحيات في الظروف الاستثنائية لتتلاءم مع هذه الظروف، ومؤدى ذلك أن ما كان غير شرعيا في الظروف العادية قد يعد شرعيا في ظل الظروف المستجدة اذا وجد مبرر طارئ لها .

ولا ريب أن تفشي جائحة كورونا يعد أعلى درجات الظروف الطارئة ، خاصة وأن المجابهة ضد مرض شبح لا تعرف أسبابه ولا طريقة علاجه ،الأمر الذي يجعل منه ظرفا أكثر طارئ تتحقق معه نظرية الظروف الطارئة في قواعد القانون الإداري ،والمتعارف عليه أنه يترتب على هذه الظروف تحرر الادارة من قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يسمح معه مواجهتها لتحل محلها مشروعية استثنائية ، هذه الأخيرة هي التي تبرر سلامة الاجراءات المتخذة خلافا للقانون ،و عليه فإن ما تتمتع به الادارة من سلطات واسعة لا تخولها سلطات مطلقة ،بل تظل الادارة مقيدة بالقانون تحت رقابة القضاء باحترام الشروط و الضوابط التي من شأنها أن توفر حماية أدنى للحقوق وحريات الافراد حتى في ظل الظروف الطارئة تحت طائلة عدم مشروعية القرار الصادر عنها ،وما يترتب عليه من الالغاء أو التعويض لمن لحقه ضرر ذلك.

اولاً: أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في ثنايا السطور التالية ١- تحديد حالة الطوارئ وتحديد عناصرها وشروطها وضوابطها الأساسية ٢- توضيح الأساس الدستورية والقانونية للحالة وتأصيلها من كلا الجانبين في العراق .

ثانياً: هدف البحث : يهدف البحث إلى بيان مظاهر التباعد الاجتماعي ضمن قواعد الضبط الإداري للحد من جائحة كورونا التي تتخذها جهات الضبط الإداري لمواجهة جائحة كورونا ،وكذلك يهدف إلى تثقيف المواطنين لاتخاذ إجراءات السلامة المعتمدة من قبل الادارة من أجل الحفاظ على سلامتهم.

ثالثاً : اشكالية البحث: ان القصور التشريعية في تنظيم فرض حظر التجول ،والتي لم تعد تتماشى مع الأزمات والأمراض مثل جائحة كورونا وتتفرع عن هذه الاشكالية تساؤلات وهي.

١. مدى سلطة الادارة من فرض قيود استثنائية على الحق في حرية التنقل في اطار حالة الطوارئ؟
٢. إلى أي مدى ساهمت اجراءات مكافحة جائحة كورونا في العراق في بناء مفاهيم قانونية جديدة لقواعد الضبط الإداري في حماية النظام العام في الدولة؟

رابعاً:منهج البحث: للإجابة على هذه الاشكالية اعتمدت منهجا تحليلا لمجموع ما صدر من قرارات تنظيمية لمكافحة جائحة كورونا وحماية لصحة العامة في العراق واثر ذلك في تحولات بعض مفاهيم قواعد الضبط الاداري في الدولة.

خامساً:هيكلية البحث :وجاء تناولي لموضوع هذا البحث في ثلاثة مباحث: خصصت الأول لدراسة سلطة الإدارة الضبطية في فرض حظر التجوال ،أما المبحث الثاني فدرست فيه نظرية الظروف الطارئة

مع اجراءات مكافحة جائحة كورونا، وسنتطرق في المبحث الثالث مظاهر التباعد الاجتماعي ضمن قواعد الضبط الاداري للحد من جائحة كورونا ،والخاتمة(النتائج والتوصيات) وثم قائمة بالمصادر.

المبحث الاول

سلطة الإدارة الضبطية في فرض حظر التجوال

إن الأساس القانوني الذي يقوم عليه حق فرض التجوال نجدة أساسه في النصوص التشريعية ومن ثم فان القيود التي تتركز أساسا على تلك النصوص اما تكون قيوداً تنظيمية تفرض في ظل الظروف العادية او قيودا طارئة تتقرر عند حدوث ظرف استثنائي تمنح السلطة التنفيذية اختصاصات لمواجهة تلك الظروف والتي من شأنها تقييد حرية الافراد بالتنقل.

وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين وعلى النحو الآتي الأول ،الأساس القانوني في الظروف العادية المطلب الثاني ،الأساس القانوني في الظروف الطارئة .

المطلب الأول / الأساس القانوني في الظروف العادية

تواجه سلطات الضبط الإداري عقبات في كيفية التوفيق بين الحريات العامة وحرية التنقل والتي نص عليها الدستور والتشريعات العادية وبين حماية النظام العام في الظروف العادية[١].

واجراءات الضبط الاداري قيد على حريات الأفراد وحقوقهم، الا تقتضي أن تكون خاضعة لقواعد المشروعية التي تحكم القرارات الإدارية ،فمبدا المشروعية يعني ان تكون جميع نشاطات الإدارة العامة تمارس في حدود القانون وكل عمل أداري يخرج على احكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن ، وبما أن الحق في حرية التنقل نجد اساسها في الدستور او القانون لذا فان تقييدها من قبل السلطة الإدارية يعد مساساً بمبدأ المشروعية[٢].

وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة(٤٤) التي نصت على أنه "للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجة ولا يجوز نفي العراقي وأبعاده او حرمانه من العودة الى الوطن" إلا أن هناك قيوداً تفرض على هذا الحق سواء في التنقل الداخلي والخارجي او اختيار مكان الإقامة بموجب قوانين محددة؛ منها قانون جوازات السفر رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ النافذ[٣] ،وقانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل بمنع مغادرة الشخص خارج العراق إلا بعد منع

---

(١) د.ماهر فيصل صالح الدليمي: شرح القانون الاداري، مطبعة المعارف،، بغداد، ٢٠٠١، ص٢٢.

(٢)د.سعيد السيد علي : اسس وقواعد القانون الاداري، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٠٩.

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٧٩٧) في ١٠/٢٥ / ١٩٩"

الضريبية او تقديم شهادة من المالية تشير الى رفع الحظر ينظر المادة (٥٠ و٥١) من قانون ضريبة الدخل رقم(١١٣) لسنة ١٩٨٢ ،وقانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ التي تضمنت ان يقدم المدعي طلب الى المحكمة يمنع المدعي عليه من السفر اذا كان لدية مصلحة جدية يخشى عليها بمرور الوقت ينظر المادة (١٤٢) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة١٩٦٩ نصت على" لايكون تقييد ممارسة اي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون او بناء عليه ،على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق او الحرية ".

ونلاحظ مما سبق أن دستور جمهورية العراق اقر صراحة بحق التنقل الا ان هذا الحق يمارس وفق الإجراءات وضوابط التي يحددها القانون ،لأن سلطة المشرع العادي في تنظيم الحق في الحرية التنقل تكون، في أضيق الحدود؛ لأن المشرع الدستوري لا يقوم بهذه المهمة ويعهد بها إلى المشرع العادي وفق شروط وغايات محددة سواء كانت صريحة أو ضمنية ،وهذا ما نصت عليه المادة (٤٦) من الدستور العراقي لعام٢٠٠٥"لا يكون تقييد ممارسة أيٍ من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناءً عليه، على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية" ،وحسن فعل المشرع العراقي كفالة الحق في التنقل .

المطلب الثاني / الأساس القانوني في الظروف الطارئة

تمنح الادارة سلطات واسعة لمواجهة الأزمات عند اعلان حالة الطوارئ وقد ينشأ عنها اثار خطيرة تؤدي الي فرض حظر التجوال وتقيد حرية التنقل، إلا أن سلطة الادارة وان كانت تتسع عما هو عليه في الظروف العادية، إلا أنها ليست مطلقة و تكون بالقدر اللازم لمواجهة الأزمة التي أعلنت بمناسبتها حالة الطوارئ[١].

فتخرج الإدارة عن الأحكام الدستورية والتشريعية العادية في الأحوال التي من شأنها أن تهدد النظام العام في الدولة ،فتوسع سلطات البوليس وتضيق نطاق الحريات وتقييد حرية التنقل عند فرض حظر التجول وتفرض الإقامة الجبرية في مكان معين او تمنع الإقامة في مكان محدد ،ولكن هذا لا يعني أنها تتمتع بسلطة مطلقة، بل مقيدة بالضوابط والحدود التي تضعها النصوص المنظمة لحالة الطوارئ[٢].

([١])د. ابو اليزيد علي المتيت : النظم السياسية والحريات العامة، بلا دار نشر، ١٩٨٤، ص٣٣٤.

([٢])د.احمد جاد منصور : الحماية القضائية لحقوق حرية التنقل والإقامة القضاء الاداري المصري وفقاً لأحدث قرارات محكمة القضاء الاداري والمحكمة الدستورية العليا،دار ابو المجد للطباعة،١٩٩٧،ص١٨٨.

عرف النظام القانوني في العراق تنظيم حالة الطوارئ منذ دستور الأول لسنة ١٩٢٥[١]،اعطى المشرع الصلاحية للملك بموافقة مجلس الوزراء دون تحديد نسبة الموافقة كذلك تغافل عن اخذ موافقة مجلس النواب، وكذلك لم يحدد الفترة تطبيق حالة الطوارئ عند حدوثه ،وبعد سقوط ٢٠٠٣ صدر قانون السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وكان بمثابة امر لصدوره من مجلس الوزراء استنادا الى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت على "..لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالأجماع اصدار أوامر لها قوة القانون .."، وقد تم تعديله بموجب المادة(٦١/تاسعا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على أنه "أ- الموافقة على اعلان الحرب والطوارئ بأغلبية الثلثيين بناء على طلب مجلس النواب ب- تعلن حالة الطواري المدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة ،ج- يخول رئيس مجلس الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد انشاء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ،بما لا يتعارض مع الدستور ،د -يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في انشاء مدة اعلان الحرب والطوارئ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها" ،إلا أنه لم يصدر قانون ينظم حالة الطواري لغاية الآن وهذا يعني ان امر السلامة الوطنية لازال نافذا وساري المفعول لغاية الأن ولازالت الدولة العراقية تعتمد علية لمواجهة الأزمات ،ويعد هذا نقصاً في التشريع العراقي ولايزال قانون عام١٩٦٥ سارياً عليه وتنص الفقرة(٢/المادة الثالثة) من هذا الأمر على صلاحية رئيس الوزراء في فرض حظر التجول تنص على "فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرة للأمن أو تشهد تفجيرات واضطرابات وعمليات مسلحة واسعة..."، ونلاحظ انه حددها بشروط معينة وهي ان تكون لمدة معينة أي عدم ترك المدة مفتوحة وتحسب بالأيام وليست بالأسابيع أو بالأشهر وكذلك (المادة الثالثة/الفقرة الخامسة) نصت على" فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محدودة" وهذا

([١]) المادة(٢/١٢٠) من دستور ١٩٢٥ الملغى"عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في اية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارئ في جميع انحاء الع ارق او في اية منطقة منها ،وتدار المناطق التي يشملها الاعلان وفقاً لقانون خاص ينص على محاكمة الاشخاص عن جرائم معينة امام محكمة خاصة وعلى اجراءات الادارية التي تتخذها سلطات معينة."عليه منحت الملك السلطة في اعلان حالة الطوارئ بموافقة مجلس الوزارء ولكن عند توفر عدة شروط ومنها1- وجود خطر او عصيان او ما يخل بالسلام٢-صدور قانون خاص ينظم حالة الطوارئ المعلنة،٣-موافقة مجلس الوزراء،٤-ينظر الاعمال الصادرة من السلطة اتجاه الاشخاص والاجراءات الادارية امام محاكم خاصة".

بلا شك يشكل ضمانة أكيدة للأفراد من حيث بيان القيود الواردة على حظر التجول تكون محددة جغرافياً وزمنياً.

ونظراً لانتشار وباء كورونا في معظم دول العالم والخطر الذي يشكله على صحة الإنسان وحياته، اتخذت الدول ومنها العراق الإجراءات اللازمة للحفاظ على الصحة العامة، كأحد واجبات الدولة المنصوص عليها في الدستور والقانون، وبناءً عليه، بادرت الحكومة العراقية بتشكيل لجنة بموجب الأمر الديواني ٥٥ لسنة ٢٠٢٠ برئاسة وزير الصحة ،والتي اتخذت عدداً من الإجراءات بناءً على قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لعام ١٩٨١ والأنظمة الصحية العالمية من أجل درء مخاطر هذا الوباء ومنع انتقال العدوى، وعلى الرغم من أن هذه الإجراءات فيها مساس على الحقوق والمصالح التي يحميها قانون العقوبات في نصوص تجريميه الا انها تعد مشروعة ومباحة لأنها تنطوي على أداء الواجب كسبب لإضفاء الشرعية وفقاً لأحكام المادة(٣٩) من قانون العقوبات ،والتي تنص على: "لا جريمة إذا وقع الفعل قياما بواجب يفرضه القانون".

وعليه فإن إجراءات حظر التجول والحجر الصحي التي تقوم بها الجهات الحكومية ،بما في ذلك الجهات الصحية ،لا تنطبق على نص المادة(٣٢٢)من قانون العقوبات العراقي المتعلقة باحتجاز الأشخاص والاعتداء على حرياتهم ،بناءً على المادة(٤٦) من قانون الصحة العامة الذي يخول وزير الصحة أو من يفوضه عند الإعلان عن منطقة موبوءة بأحد الأمراض الخاضعة لأنظمة الصحة العالمية ،وتقييد حركة تنقل المواطنين وإغلاق المحال العامة والمؤسسات الحكومية بما في ذلك التعليمية، وكما ان من ينتهك حظر التجوال يتعرض الى المساءلة حسب المادة (٢٤٠)من قانون العقوبات التي تنص على مسؤولية كل من يخالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او المجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية.

هذه هي النصوص التي أشرنا إليها والتي نعتقد أنها مرتبطة بالإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورونا من حيث اضفاؤها المشروعية او الاباحة على هذه الاجراءات التي قد تعد مساسا بمصالح محمية في القانون العقابي ،او من حيث تقرير العقاب على السلوكيات التي تنتهك هذه الإجراءات.

المبحث الثاني

نظرية الظروف الطارئة مع اجراءات مكافحة جائحة كورونا

تعد نظرية الظروف الطارئة ابتكارا قضايا تناولته أحكام مجلس الدولة الفرنسي[١]، وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري[٢]،اذ اعتبرت بعض القرارات الادارية غير مشروعة في ظل الظروف العادية مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية ،اذا ما ثبت انها ضرورية للمحافظة على النظام العام

ويتفق فقهاء القانون الاداري في أن الظرف الطارئ هو المبرر الوحيد لإعطاء الادارة سلطات واسعة للإدارة وصبغة القرار الصادر عنها بصبغة المشروعية حتى ولو وصفت بالاستثنائية وانه يلزم تحقق هذا الظرف والا عدت القرارات الضبطية باطلة لعدم صحة الحالة الواقعية التي أسست عليها الادارة اعمالها الاستثنائية[٣].

لدينا تساؤل هل تكفي تحقق الشروط الفقهية التقليدية لنظرية الظروف الطارئة، واصدار القرارات الضبطية بناءً على ذلك ،لمكافحة انتشار جائحة كورونا كحالة طارئة تستدعي إصدار قرار الضبط حتى لو كان غير مشروع في الحالات العادية إذا كانت الغاية منها اقرار وتجسيد هذه الحماية ؟

الجواب على هذا السؤال هو تقسيم هذا المبحث على مطلبين : في الاول نتطرق إلى عدم كفاية الشروط التقليدية لنظرية الظروف الطارئة مع اجراءات مكافحة جائحة كورونا ، ونخصص الثاني تعزيز البعد الاجتماعي العنصر المكمل لنظرية الظروف الاستثنائية الصح لمكافحة فيروس كورونا.

---

(١) نظرية ظروف الطوارئ التي ولدت في أحضان الحرب العالمية الأولى في حكمين صادرين عن مجلس الدولة ،وأطلق عليها اسم نظرية قوى الحرب ، إذ رأى مجلس الدولة الفرنسي أن الحرب حدثت ومنشئ الظروف الاستثنائية التي بررت توسيع صلاحيات الإدارة العامة ،ينظر في ذلك مديحة الفحلة: نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق والحريات الاساسية، مجلة الفكر، جامعة بسكرة، ع١٤، الجزائر، ص٢٢٣.

(٢) د. عبدالغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ١٩٩٠ ، ص٢٩٤ وما بعدها.

(٣) مديحة الفحلة: مصدر سابق، ص٢٢٨.

المطلب الاول / عدم كفاية الشروط التقليدية لنظرية الظروف الطارئة مع اجراءات مكافحة جائحة كورونا

لم تتفق التشريعات الوضعية حول تسمية الظروف الطارئة ،وان المادة(١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والذي تشكل الاطار التشريعي لهذه النظرية والملاحظ أن هذه المادة لم تحدد تعريفا واضحا للظروف الطارئة واكتفت بذكر الاسباب اللجوء اليها.

واما في العراق فقد عرف النظام القانوني فيه بتنظيم حالة الطوارئ منذ دستور الأول لسنة ١٩٢٥ وبعد سقوط ٢٠٠٣ صدر قانون السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وكان بمثابة امر لصدوره من مجلس الوزراء استنادا الى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت على"... لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالأجماع اصدار أوامر لها قوة القانون ..." ،وقد نصت المادة (٦١ /تاسعا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على أنه " أ- الموافقة على اعلان الحرب والطوارئ بأغلبية الثلثيين بناء على طلب مجلس النواب ب- تعلن حالة الطواري المدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة ،ج- يخول رئيس مجلس الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد انشاء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ،بما لا يتعارض مع الدستور د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في انشاء مدة اعلان الحرب والطوارئ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها" ،إلا أنه لم يصدر قانون ينظم حالة الطواري للغاية الآن وهذا يعني ان امر السلامة الوطنية لازال نافذا وساري المفعول لغاية الأن ولازالت الدولة العراقية تعتمد علية لمواجهة الأزمات ،ويعد هذا نقص في التشريع العراقي فمازال القانون لسنة ١٩٦٥ يسري عليها وقد نصت الفقرة (٢/المادة الثالثة) من هذا الأمر على صلاحية رئيس الوزراء في فرض حظر التجوال نصت على انه" فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرة للأمن أو تشهد تفجيرات واضطرابات وعمليات مسلحة واسعة..."، ونلاحظ انه حددها بشروط معينة وهي ان تكون لفترة محددة أي عدم ترك الفترة مفتوحة وتحتسب بالأيام وليست بالأسابيع أو بالأشهر وكذلك المادة (الثالثة/الفقرة الخامسة) نصت على" فرض قيود على وسائل النقل والمواصلات البرية والجوية والمائية في مناطق محددة ولفترة محدودة " وهذا بلا شك يشكل ضمانة اكيدة للأفراد من حيث بيان القيود الواردة على حظر التجوال تكون محددة جغرافياً وزمنياً

وكان القضاء المصري اكثر وضوحا في تناول نظرية الظروف الاستثنائية وأكدت أحكامه على أنه بقدر الخطر الذي يهدد النظام العام أو سير المرافق العامة بقدر ما تطلق حرية الادارة في تقدير ما يجب

اتخاذه من اجراءات لمواجهة هذا الخطر واقرت المحكمة الإدارية العليا ذلك في حكمها الصادر في ١٣-٤-١٩٥٧ حيث اكدت بأن للحكومة عند قيام حالة طارئة تمس الامن والطمأنينة بقدر ما طلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من اجراءات وتدابير لصون النظام العام ولا يتطلب من الادارة في مثل هذه الظروف الخطيرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها[١].

وفقاً لنظرية ظروف الطوارئ، يجب احترام مجموعة من الشروط في فرض القيود لحماية النظام العام، سنتناولها من خلال ثلاثة فروع: الاول وجود ظرف طارئ ،الثاني استحالة مواجهة الظروف الطارئة بالقواعد العادية، الثالث التناسب بين الاجراء المتخذ من جانب الادرة مع الظرف الطارئ.

الفرع الاول / وجود ظرف طارئ

يعد انشار الأوبئة او الجوائح من الحالات الطارئة التي يتوجب معها تدخل الدولة لممارسة سلطاتها الضبطية للمحافظة على النظام العام ، على انه يجب الاشارة إلى أن الظرف طارئ او الاستثنائي لا يقتصر على حالة الحرب كما في كثير من المؤلفات بل يمتد إلى كل أزمة و من امثلة ذلك تعرض البلاد لخطر داهم يسبب اضطرابات داخلية حادة، أو انتشار أوبئة أو اعتداء خارجي[٢].

وكما سبق وأن أشرنا إلى أن تفشي جائحة أو وباء كورونا يمكن تصنيفه في أعلى درجات الظروف الطارئة ،خاصة وأنه مرض لم تعرف خصائصه ،ولم تعلم أسبابه على وجه اليقين مع غياب طريقة علاجه.

الفرع الثاني / استحالة مواجهة الظروف الطارئة بالقواعد العادية

يشترط في نظرية الظروف الطارئة من أجل تبرير القرارات والقواعد الضبطية الاستثنائية وجود استحالة لتطبيق القواعد القانونية المقررة للظروف العادية[٣]، وهو لا شك الأمر الوارد في مجابهة ومكافحة جائحة كورونا المستجد ، فيما عدا بطبيعة الحال الجانب الجزائي ،خاصة مخالفة القوانين الردعية المتعلقة بالجانب الصحي والوبائي المقررة في قانون العقوبات.

---

(١) مسعودة مقدود: التوازن بين سلطات الضبط الاداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٧، ص٧٨.

(٢) فادي نعيم جميل:مبدا المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١١، ص٧١.

(٣)د.سعاد الشرقاوي: المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ،ص١٢٩

استقر القضاء الاداري الفرنسي على مباشرة سلطات الضبط الاداري اختصاصات جديدة للمحافظة على النظام العام لمواجهة الظروف الطارئة ، بهدف سد الفراغ القانوني في النصوص القانونية العادية لمواجهة هذه الظروف الطارئة ، وهذا ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي منها حكمه في قضية (وينكال Winkell وحكمه في قضية كوكو Coco)بتاريخ ١٩٤٤/١/٧ اذ دفت الحرب رئيس البلدية الى فرض ضرائب على الصفقات التجارية والصناعية لضمان تموين سكان البلدية بالمواد الغذائية[١].

الفرع الثالث / التناسب بين الاجراء المتخذ من جانب الادرة مع الظرف الطارئ

يجب ان يكون الاجراء الضبطي الاداري الطارئ الصادر لمواجهة حالة الطوارئ الاستثنائية، اكثر الوسائل فعالية لمواجهة هذا الظرف والاستجابة لقاعدة، "قاعدة تناسب شدة الاجراء مع خطورة الظرف الاستثنائي وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٣١-٠١-١٩٥٨ بإلغاء قرار الحكم الفرنسي للهند الصينية والصادر في ٢٧-٩-١٩٤٧ والخاص بإنشاء نظام مساعدات العائلية لصالح العالمين بالمشروعات الخاصة ،واستند مجلس الدولة في حكمه إلى أن هذا الإجراء المخالف للقانون الصادر بتاريخ ٣-٥-١٩٥٤ لم يكن ضرورياً لمواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة في الهند الصينية وقت صدور قرار الحكم، نتائج ظروف الحرب التي كانت هذه الدول مسرحا لها في ذلك الوقت ، وأن الحاكم يستطيع تجاوز الصعوبات الناشئة عن هذا الوضع بالوسائل والصلاحيات التي يمتلكها بموجب التشريع المعمول به[٢]،وهذا يعني أن ضرورة تطبيق الإدارة لقاعدة الضرورة يجب ان تقدر بقدرها، اي لزوم تناسب الاجراء المتخذ من جانب الادرة مع الظرف الطارئ الاستثنائي الذي اقتضى هذا الاجراء، وان لا يتجاوز الحد والقدر الضروري لمواجهة هذا الظرف تحت طائلة بطلان هذه الاجراءات[٣].

---

(١) الهام خرشي: الضبط الاداري، محاضرات القيت على طلبة السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق، جامعة سطيف، الجزائر، ٢٠١٦، ص١٢٢.

(٢) حياة غلاي، حدود الضبط الاداري: مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ٢٠١٥، ص١٤١.

(٣) د.محمد عبده امام: القضاء الاداري مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بلا سنة نشر، ص٥٢.

المطلب الثاني / تعزيز البعد الاجتماعي العنصر المكمل لنظرية الظروف الاستثنائية الصح لمكافحة فيروس كورونا

يرى جانب من الفقه أن الظروف الطارئة حالة من الواقع تتطلب بالنظر الى خصوصيتها غير العادية الافلات من تطبيق القانون العادي ،فالطابع غير العادي او الاستثنائي لهذه الحالة من الواقع لا يتلاءم معها القواعد المطبقة في الظروف العادية ،فالقواعد القانونية تشير الى السلوك الانساني الذي يمكن اتباعه بما يتفق مع هذا الواقع و هو ما يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية التي لا تصلح أدوات القانون العادي للتجاوب معها باعتبار ان القانون وليد المجتمع[1]،ونرى ان الظرف الطارئ لم تعد كافية كمبرر لإصدار القرارات غير المألوفة بل ربط ذلك بالسلوك الانساني الذي يجب اتباعه بما يتفق مع هذا الواقع ،وفي المقابل يجب أن يكون هناك سلوك اجتماعي صادر عن الادارة تلزم هذه الاخيرة اتباعه بما يتوافق مع هذا الواقع ايضا ،وهو ما عمد إليه العراق في ما أصدره من قرارات ضبطية وقائية لمكافحة تفشي جائحة كورونا وهو ما سنأتي إلى تفصيله في المبحث الثالث من هذا البحث .

الفرع الاول / البعد الاجتماعي وفاعلية الضبط الاداري

لا يمكن فهم الشروط التقليدية لنظرية الظروف الطارئة بعيدا على عنصر مكمل لها يتمثل في تعزيز البعد الاجتماعي ولهذا الأخير وجهان؛ الأول المساعدة الاجتماعية المأمولة من طرف الدولة حتى يمكن لقواعد الضبط الإداري ان تكون فعالة في مواجهة تفشي هذا المرض، والثاني وعي مجتمعي لأهمية هذه القرارات في مكافحة هذه الجائحة ، فالمسألة أكبر من الإكراه المفترض الذي سعى الفقه الى تبرير مشروعيته وتطبيقه على الافراد باستحداث النظرية الظروف الطارئة، فلا يمكن لهذه القواعد أن تصل الى الفاعلية المنشودة في مكافحة انتشار جائحة كورونا إلا بمساعدة اجتماعية مأمولة من طرف الدولة ووعي مجتمعي، ومعنى ذلك وجوب أن ترسخ في وجدان الشعب مواطنين و ووافدين أنه ينبغي الالتزام بهذه القواعد و قبول القيود الواردة على حرياتهم ،لا من منطلق أن للدولة الحق في اصدار هذه القواعد في الظروف الطارئة لحماية الصالح العام و لكن لوجود مجموعة من السلوكيات الادارية ذات البعد الاجتماعي و الصادرة عن الادارة التي تتوافق و واقع مكافحة تفشي الجائحة .

([1]) د.احمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، مصر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٥٥٢.

الفرع الثاني/ البعد الاجتماعي و مخاصمة القرار الاداري الضبطي الصادر لمكافحة تفشي جائحة كورونا

يرى جانب من الفقه أن هناك تباين بين الفقهاء في مسألة مخاصمة القرار الاداري الضبطي بين رأيين الأول يرى بعدم تمييز قرارات الضبط الإداري عن بقية القرارات الإدارية الأخرى و مخاصمتها إذ تكون على كل أوجه الالغاء ،ورأى ثان يميزها عن غيرها، ووجه التمييز يكمن في السبب، وعلى هذا الأساس تتخذ قرارات الضبط من طرف السلطات المختصة بذلك[١]، ولان كان السبب لا يكون دائما صائبا حسب الرأي المذكور، لأن عملية التقدير قد تتدخل فيها عدة عوامل تجعل قرار الضبط الإداري مبني على أسباب غير جدية أو غير حقيقية أو ربما أسبابا وهمية، فسلطات الضبط الإداري في مكافحة جائحة كورونا قائمة على سبب ظاهر للعيان ولا شك متمثلا في جائحة كورونا وما يمثله من جدية في السبب لغرابته ،وغموضه وصعوبة احتوائه وعلاجه ،لكن جدوى القيود الضبطية لا يمكن ان تحقق الغاية من المكافحة رغم جدية السبب إلا من خلال دعم ووعي مجتمعي، يجب أن تقابله معاملة اجتماعية من الدولة تحت طائلة قيام المسؤولية في التعويض رغم صحة مشروعية القرار الاداري في حال نشوء الضرر عن عدم تقديم وتوفير المساعدة الاجتماعية ،ولا ننكر أن القرارات الفردية أو حتى التنظيمية قد تنحرف عن هذه الغاية لا نتيجة في الخطأ في تقرير السبب والذي هو وجود وتفشي جائحة كورونا وانما الخطأ في عدم تقديم المساعدة الاجتماعية التي تحول دون مكافحة هذا الوباء، فيمكن للقاضي اذا ما عرض عليه النزاع القول بمشروعية القرار الضبطي بعد التحقق من شرعية التدبير بالنظر إلى اركانه التقليدية ،ورده إلى وجود الظرف الطارئة و التناسب واستحالة تطبيق القواعد العادية عليه وفي القول ذاته له أن يبحث في مدى تحقق الموازنة والتوفيق بين المتطلبات الاجتماعية التي يجب على الادارة توفيرها قبل اصدارها للقرار الاداري الضبطي لمكافحة تفشي الجائحة حفاظا على النظام العام في الدولة ،ومدى تأثير تلك القرارات على الرفع من الوعي المجتمعي للمساعدة على مكافحة تفشي هذا كورونا ،و له حينها التصريح بمشروعية القرار الضبطي لوجود الظرف طارئة و في الوقت نفسه تحميل الإدارة أو مصدر القرار الإداري المسؤولية الإدارية ،ومع احترام الإدارة الضبطية لشروط إعمال نظرية الظروف الطارئة،

([١]) د.ماجد احمد الزاملي: دور السلطة الادارية في تنفيذ القانون للمحافظة على النظام العام، المنبر الحر، متاح على الرابط http://wwwiraqcp.com/index.php/sections/platform/20511-2019-05-22-20-47- تاريخ الزيارة ٢/ ٥/ ٢٠٢٢.

فإذا ألحقت ضررا بالأشخاص فيحق لهم طلب التعويض وفقا لقواعد المسؤولية الادارية على أساس الخطأ او المخاطر[١].

ومن ثم حمل الإدارة على التعويض لا على أساس قواعد المسؤولية الإدارية التقليدية بل على اساس مخالفة المشروعية الادارية المجتمعية في زمن الجوائح والامراض المعدية والتي كان يتوجب على الادارة اتباعها لمكافحة تفشي الوباء، وهنا يفترض أن تكمن براعة القاضي الإداري في حل هذه الإشكالية[٢].

المبحث الثالث

مظاهر التباعد الاجتماعي ضمن قواعد الضبط الاداري للحد من جائحة كورونا

بالنظر إلى المشروعية الجديدة للقرار الاداري الضبطي من خلال السلوك الإداري المصبوغ بالصبغة الاجتماعية الصادر عن الدولة والمدعوم بالوعي المجتمعي، من أجل رفع نجاعة القرارات الضبطية في العراق ممثل بإدارته لا يبحث عن المشروعية الطارئة لقرارته بقدر ما يبحث عن طرق الفعالية في وقف انتشار كورونا وتفشيه بين أوساط المجتمع ،و يمكن القول أن مشروعية مجتمعية بدأت تتبلور سببها مجابهة جائحة كورونا من خلال ترقية الادارة للجانب الاجتماعي في اصدار وتنفيذ قواعد الضبط الإداري.

سنقسم هذا المبحث على مطلبين : في المطلب الأول سنتطرق الى تفعيل الجانب التوعوي ، أما المطلب الثاني فسيخصص للجانب الاجتماعي الموازي للقواعد الضبطية في العراق لمكافحة جائحة كورونا.

المطلب الأول / تفعيل الجانب التوعوي

عمد العراق الى تدعيم الجانب التوعوي الاجتماعي لمكافحة تفشي جائحة كورونا لعلمه أن القواعد الضبطية و إن وافقت شروط اصدراها الشروط الواردة في القواعد و النظريات الفقهية المفسرة لنظرية الظروف الطارئة، لن تحقق الغاية المنشودة إلا من خلال تقديم دعم اجتماعي من جهة ورفع للوعي المجتمعي من جهة ثانية، ولأجل ذلك اصدر العراق منصات للتوعية بجائحة كورونا وارشادات ارتياد دور

---

(١) د.عبد الرؤوف هشام بسيوني: نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ، ٢٠٠٨، ص ٢٩٩٥.

(٢) د.ماجد احمد الزاملي: مصدر سابق-http://wwwiraqcp.com/index.php/sections/platform/20511-49-47-20-22-05-2019 تاريخ الزيارة٢ /٥/٢٠٢٢..

العبادة ، وفتحت قنوات و خدمات للمساعدة ، فضلاً عن ذلك تسهيل عودة المقيمين للدولة حفاظا على مناصب عملهم لم شملهم مع أسرهم في الدولة.

سنقسم هذا المطلب على فرعين :الفرع الاول منصات للتوعية بجائحة كورونا ،واما الفرع الثاني إرشادات زيارة المساجد وغيرها من دور العبادة.

الفرع الاول / منصات للتوعية بجائحة كورونا

منصة من الاعراض الى الحلول في مواجهة جائحة كورونا (طمنا عنك)،أولى العراق بالموازاة مع اصدار القرارات الضبطية أهمية كبيرة للجانب التوعي من خلال اطلاق منصة وطنية توعوية تضم مركز معلومات فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) ، تحت شعار "خليك بيتك[١]، وتتضمن هذه المنصة قاعدة بيانات بها كافة التوصيات والاحتياطات والإرشادات، التي حددتها منظمة الصحة العالمية والجهات الصحية في الدولة للوقاية من الفيروس، بالإضافة إن إنشاء منصة الكترونية مختصة بتطورات انتشار فيروس في العراق هي طريقة مبتكرة لقمع بعض هذه الشائعات وتزويد الناس بالحقائق والإجراءات اللازمة إذا ما شعروا أنهم قد يكونوا حاملين للفيروس كورونا ،ومن خلال خدمة طمنا عنك لتتبع أعراض فيروس كورونا، تعمل المنصة على تشجيع المستخدمين على مراجعة أقرب مركز صحي واستشارة الأطباء المختصين في حال شعروا بأن لديهم أعراض الفيروس ،هذا العمل البسيط مهم للغاية لأننا ندعم حكومة العراق في جهودها للحد من انتشار الفيروس في جميع أنحاء البلاد.

وتستمد منصة كورونا في العراق أحدث المعلومات والبيانات من منظمة الصحة العالمية(WHO) و تحتوي المنصة على معلومات محلية بما في ذلك إحصائيات عن عدد الحالات المبلغ عنها وعدد الوفيات في العراق، كما يوفر معلومات حول كيفية الحفاظ على الصحة والنظافة في الحياة اليومية، والآن هنالك مساعٍ لعمل شراكة مع منظمة اليونسيف لغرض تقديم معلومات خاصة بالشباب العراقي من خلال منصة تفاعلية تسمح للشباب بطرح الاسئلة حول الفيروس، و تأتي هذه الخدمة المهمة في وقت يشعر فيه العديد من الشباب بالقلق بسبب حظر التجول الصارم المفروض في جميع أنحاء البلاد، مما يحد من دراستهم وحياتهم الاجتماعية[٢].

---

(١) كورونا في العراق الارشادات والوقاية متاح على الرابط الالكتروني،https://stayhome.iq/help / تاريخ الزيارة،٢/٥/٢٠٢٢.

(٢) برنامج الامم المتحدة الانمائي حول العالم متاح على رابط الالكتروني https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home.html تاريخ الزيارة٢/٥/٢٠٢٢.

فضلا عن ذلك بالتعاون مع تطبيق واتساب ومنظمة الصحة العالمية واليونيسف، على إنشاء مركز معلومات يقدم الرعاية الصحية على مدار الساعة لملايين السكان حول أنحاء العالم[١].

وكذلك موقع الموقف الوبائي اليومي لجائحة كورونا منصة " للحفاظ على سلامة كافة المواطنين والمقيمين في الدولة أنشأت وزارة الصحة والبيئة موقع يتابع مستجدات فيروس كوفيد-١٩ في العراق، وآخر الإحصائيات والأخبار حول الحالات المسجلة، الحرجة، أو التي تم شفاؤها، وأطلقت أيضا المنصة الإلكترونية الوطنية "الموقف الوبائي" التي تهدف إلى تعزيز الوعي بالصحة وسلامة المجتمع، والتعريف بالإجراءات الصحية والوقائية التي يجب اتباعها لسلامة وصحة الأفراد من أية أمراض أو أوبئة، بما في ذلك جائحة كورونا المستجد "كوفيد-١٩."

الفرع الثاني / إرشادات زيارة المساجد وغيرها من دور العبادة

قام العراق مثله مثل كل الدول بغلق المساجد ودور العبادة من أجل التحكم في تفشي جائحة كورونا، و لكن مراعاة للجانب الاجتماعي الروحي اعلنت حكومة العراقية (ديوان الوقف السني)على أنه اعتبار من ٣٠ ايلول٢٠٢٠ على استئناف فتح المساجد ودور العبادة بشكل تدريجي على المستوى الوطني[٢].

واما صلاة الجمعة فقد أكد الديوان في بيان أن خطبة الجمعة بعد العودة لن تتجاوز ١٠ دقائق، وشدد على ضرورة الالتزام بالإجراءات الوقائية من جائحة كورونا، ومنها لبس الكمامة والتباعد بين المصلين، وكانت اللجنة العليا للصحة والسلامة المعنية بمحاربة كورونا في العراق، قررت في ١٩ أيلول، الماضي إعادة فتح المساجد أمام المصلين، إذ خولت الجهات المعنية باتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الخصوص، وهذه أول مرة ستقام فيها صلاة الجمعة في مساجد السنة بالعراق منذ تعليقها في آذار/ مارس الماضي للوقاية من فيروس كورونا، ولم يصدر أي قرار بخصوص استئناف إقامة صلاة الجمعة من ديوان الوقف الشيعي حتى الآن[٣].

---

(١) جائحة فيروس كورونا البشرية بحاجة القيادة والتضامن للقضاء على الوباء متاح على رابط https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/coronavirus.html ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٣

(٢) ديوان الوقف السني، متاح على رابط http://sunniaffairs.gov.iq/ar/the-head-of-the-sunni-endowment-office-blames-good-news ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٧

(٣) اخر خبر الوقف السني يعلن استئناف إقامة صلاة الجمعة، متاح على رابط https://ar.haberler.com/arabic-news-1513556/، ٢٠٢٢/٥/٧.

وأوصت الحكومة المتمثلة(ديوان الوقف السني)في انفاذ قرارات الفتح الجزئي على ضرورة احترام جملة من القواعد الضبطية تحت مسمى التعليمات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية، والمتمثلة في؛ ضرورة تحميل جميع مرتادي المساجد لتطبيق الحصن على هواتفهم الذكية ،مع الالتزام بالوضوء في المنازل وتعقيم اليدين بشكل منتظم مع ارتداء الكمامة عند الحضور لكل صلاة ، كما بتعين على كل مصلٍ إحضار كل مصل لسجادة الصلاة الخاصة به وترك مسافة أمان تقدر بثلاثة أمتار بين كل مصل وآخر واقتصار قراءة القرآن من المصحف الشخصي أو الإلكتروني للمصلي.

والملاحظ أن قواعد الضبط أضحت مصبوغة بعبارات النصيحة الاجتماعية و القواعد الارشادية التي يراد منها رفع الحس و الوعي المجتمعي؛ لأنه يمكن تفهم منع المصلي من دخول المسجد بدون كمامة أو بدون سجادة صلاة شخصية و يمكن توجيهه لترك مسافة الامان، لكن لا يمكن للقاعدة الضبطية منع الشخص من المصافحة مثلا ، الامر الذي يجعل قواعد الضبط الاداري في مكافحة الامراض الوبائية وفيروس كورونا بالخصوص ،قواعد لا تقوم على الجبر والالزام بل على الوعي المجتمعي المساهم في حماية النظام العام في الدولة.

المطلب الثاني / الجانب الاجتماعي الموازي للقواعد الضبطية في العراق لمكافحة جائحة كورونا

سنقسم هذا المطلب على فرعين الاول ضمان العودة لحاملي الاقامة السارية للعراق وعودة الوافدين الى أوطانهم ،والثاني الجزاء الإداري المترتب على مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار جائحة كورونا.

الفرع الاول / ضمان العودة لحاملي الاقامة السارية لعراق وعودة الوافدين الى أوطانهم

رغم التشدد في فرض القواعد الضبطية لمكافحة تفشي جائحة كورونا، سمح العراق بالمغادرة لمن تضرر بفقدان وظيفته أو من أجل الالتحاق بعائلته، و ذلك بالتنسيق مع الدولة المستقبلة نظرا لتوقف حركة الطيران ،بل أن الدولة سعت كما تم الاشارة إليه اعلاه إلى اعادة موطنيها وحاملي الاقامة سارية المفعول الى الدولة تدعيما للجانب الاجتماعي موازنة بين فرض القواعد الضبطية البوليسية المتعلقة بتعليق الطيران و التنقل من جهة والجانب الاجتماعي للأفراد من جهة أخرى.

عقدت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية يوم الأربعاء اجتماعا خاصا، عبر الدائرة التلفزيونية المغلقة، لمناقشة عودة العراقيين في الخارجج وترأس الاجتماع رئيس مجلس الوزراء السيد عادل عبد المهدي(السابق) وأقرت اللجنة ما يلي ؛ تقسيم دول العالم إلى مجموعتين بحسب معدل إصابات كوفيد-

١٩، المجموعة الاولى وهي الدول التي سجلت معدلات إصابة عالية، أي اكثر من ٥٠٠ حالة لكل مليون شخص، والمجموعة الثانية والتي تضم الدول التي سجلت إصابات بمعدل اقل من ٥٠٠ إصابة لكل مليون شخص،ويعد العراقيون العائدون من دول المجموعة الأولى يتم فحصهم في المنافذ الحدودية، وعند وجود حالات مشتبه بها يتم نقلهم إلى المستشفيات، أما بقية الوافدين فيتم حجرهم جميعا في أماكن تخصص من الجهات المختصة أو الحكومات المحلية، ولمدة اربعة عشر يوما، واما العراقيون العائدون من دول المجموعة الثانية يتم فحصهم في المنافذ الحدودية، وعند وجود حالات مشتبه بها يتم نقلهم إلى المستشفيات، أما بقية الوافدين فيتم إخضاعهم لفحص "تفاعل البوليمير أز" المتسلسل" او (PCR) والحجر المنزلي مع اخذ تعهد قانوني منهم بالالتزام بالحجر لحين ظهور نتائج الفحص تقوم وزارة الداخلية بالاحتفاظ بجوازات سفر العراقيين العائدين من الخارج لدى دائرة الجوازات، لحين الانتهاء من مدة الحجر الصحي،وتقوم وزارة الخارجية بإعلام العراقيين الراغبين بالعودة إلى العراق بالآلية التي وضعت لعودتهم والموافقة عليها، فضلاً عن تنظيم جداول وقوائم بأسماء العراقيين الراغبين بالعودة تقوم وزارة النقل بإعداد جدول بالرحلات وتهيئة الباصات اللازمة لنقل الوافدين إلى أماكن الحجر الصحي، وتقوم وزارة الصحة بتوفير كوادر صحية ومتطوعين في المطارات لغرض تقديم الإرشادات بشأن الإجراءات المطلوبة من الوافدين أثناء مدة الحجر الصحي الإلزامي أو المنزلي كما اقرت اللجنة بقاء القوات المسلحة العراقية على أُهبة الاستعداد لتقديم الدعم اللازم بشأن استقبال الوافدين في المطارات والمنافذ الحدودية، وبموافقة القائد العام للقوات المسلحة.[١]

الفرع الثاني / الجزاء الإداري المترتب على مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار جائحة كورونا

تنفذ القرارات الادارية الموجية للأفراد طواعية و واختياراً طالما انها صدرت لكي تنفذ وتحقق الغاية من اتخاذها ،والأصل أن تلجا الادارة الى القضاء لتحصل على حكم بتنفيذ قراراتها مباشرة ،وأحيانا جبرا باستخدام القوة ودون اللجوء الى القضاء لتحقيق عناصرها ثلاث الأمن والصحة والسكينة العامة ، ولما كان تنفيذ قرارات الادارة يمكن أن يعصف بحقوق الأفراد وحرياتهم إلا انه يجب يخضع لضوابط المشروعية ،لذا

(١) اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية تعلن عن إجراءات لتسهيل عودة العراقيين في الخارج،متاح على الرابط https://gds.gov.iq/ar/covid-19-higher-committee-on-health-and-national-safety، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩ .

يقع على عاتق الأفراد في القرارات الادارية الموجهة اليهم طواعية واختياراً لأنها صدرت لكي تنفذ الغاية من اصدارها كما هو الحال عند اصدار خلية الازمة لمواجهة جائحة كورونا قرار منع التجوال لمنع تفشي جائحة كورونا، ولكن عند امتناع الافراد عن التنفيذ فهنا تثار مشكلة كيف يمكن للإدارة اجبار الأفراد على التنفيذ ؟ للإجابة على هذا التساؤل يوجد امام الادارة لإجبار الافراد على التنفيذ **خياران الأول؛** لجوء الإدارة إلى القضاء لإصدار حكم قضائي قابل للتنفيذ وهو الطريق الاصلي لتنفيذ القرارات الادارية عن امتناع الأفراد عن التنفيذ طواعياً[١].

وحتى تتمكن الإدارة من اللجوء الى القاضي المختص وترتيب عقوبة جزائية على عدم تنفيذ القرار الإداري لابد من وجود نص قانوني يجرم عدم تنفيذ القرار الاداري استناداً الى المبدأ الدستوري المنصوص عليه بالمادة (١٩/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تنص على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.." اذا لا تملك الادارة فرض العقوبات بحق المخالفين من تلقاء نفسها لأنها تخرج عن حدود اختصاصها وعليها اللجوء الى السلطة القضائية وقد نصت المادة(٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٦ المعدل" يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف مكلف بخدمة اومن مجلس البلدية أو هيئة رسمية او شبه الرسمية ضمن سلطاتهم القانون او لم يمتثل لأوامر اي جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات دون الإخلال بأي عقوبة اند العقوبات اشد ينص عليها" وكذلك المادة (٨) من قانون السلامة الوطنية العراقي رقم (٤) لسنة ١٩٦٥المعدل".. مع عدم الإخلال بأية عقوبات أشد ينص عليها القانون العقوبات العراقي أو أي قانون يعاقب من يخالف الأوامر والبلاغات والبيانات والقرارات التي يصدرها رئيم على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين مسلمين والبلاغات والبيانات والقرارات على عقوبة دون ذلك" .

وقد اتخذ المشرع الجنائي عدة اجراءات لمنع انشار الامراض والاوبئة الانتقالية نص المادة (٣٦٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل نصت على انه "يعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات كل من ارتكب عمداً فعلا من شانه نشر مرض خطير مضر بحياة الافراد فاذا نشأ عن الفعل موت انسان او جريمة تزيد على مائة دينار كل من شب بخطة ش خطير بحياة الأفراد، فإذا نشأ عن الفعل موت انسان او أصابته بعاهة مستديمة عوقب الفاعل بالعقوبة المقررة بجريمة الضرب المفضي

---

(١) د. علي خطار شطناوي: القضاء الاداري في نشاط الادارة ووسائله، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص٦٥٩.

الى الموت او جريمة العاهة المستديمة حسب الاحوال" وكذلك نص المادة(٣٦٩) "يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة كل من تسبب بخطئة انتشار مرض خطير مضر بحياة الافراد فاذا نشأ عن الفعل موت انسان او اصابته بعاهة مستديمة عوقب الفاعل بالعقوبة المقررة لجريمة القتل الخطأ او جريمة الايذاء حطا حسن الأحوال "

والحالة الثانية التنفيذ عن طريق فرض الجزاءات الادارية تعني تلك الجزاءات الذي تختص السلطة الادارية بتقريره بواسطة اجراءات ادارية محددة ،غايتها ردع الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة[١]،تستطيع الإدارة اجبار الأفراد على تنفيذ القرارات مباشر اذا لم تستطيع اللجوء الى القضاء كما هو الحال عند انتشار جائحة كورونا اذا تعذر عليها اللجوء الى القضاء بسبب فرض حظر التجوال ولتعطيل الدوام الرسمي، وللجزاءات الادارية صور متعددة قد تكون جزاءات الادارية غير مالية مثل سحب رخصة القيادة وغلق المحلات وقد تكون جزاءات ادارية مالية (الغرامات) تفرض بقرار اداري ولكي تفرض الادارة العقوبات الادارية فلا بد أن يرخص لها بذلك ،ونلاحظ ان القوانين والقرارات الإدارية لم تفرض عقوبات جزائية لمنتهكي حظر التجوال خلا ازمة كورونا وبذلك تعد معاقبتهم بالعقوبات الجزائية كالتوقيف مخالفة لمبدأ المشروعية ان سلطات الضبط الإداري لا تكون حرة في تصرفاتها فهي تخضع لمبدأ المشروعية عند اصدار قرارتها ،لن تكون سلطات الضبط الاداري تنحصر بينا والتقدير ،إلا أن تأثير الظروف الطارئة يكون اكثر خطورة على مبدأ المشروعية فمن ضرورة اعطاء قرارات الضبط الاداري بعض الصلاحيات وان كان هذا خلاف مع مبدأ المشروعية على ان يكون شرعية استثنائية كعدم اتباع الشكلية اللازمة لصحة القرار الاداري او تصدر قرارا شفوياً بدون كتابة او تجاهل من اجراء قانوني استجوبه القانون.[٢]

وقد فرض قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٢٠ /ثالثا؛ "١-تفرض العقوبات ضد المخالفين وفقًا للآتي حجز المركبة وفرض غرامة مالية مقدارها (٥٠٠٠٠) دينار ، خمسون الف دينار على مركبات النقل الجماعي التي تتجاوز سعتها (٤) أربعة ركاب، المخالفة للفقرة(٨)من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم(٣٥) لسنة٢٠٢٠ ،٢- فرض غرامة مالية قدرها (٥٠٠٠٠) دينار ،خمسون الف دينار على سائق المركبة الصالون الذي يحمل اكثر من (٣) ثلاثة ركاب او يسمح

---

(١) محمد عبد القحطاني: الضبط الاداري في دولة الامارات المتحدة، بلا دار نشر، ٢٠٠٥، ص٢٥٢.

(٢) عدنان زنكنة: سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١١، ص١٩٠ وما بعدها.

بركوب أشخاص لا يرتدون كمامة وجه ،وحجز المركبة في حالة تكرار المخالفة،٣- فرض غرامة مالية قدرها (١٠٠٠٠) دينار، عشرة آلاف دينار، على كل فرد لا يرتدي كمامة واقية خارج المنزل، ويسمح بارتداء قماش يوفر غطاء كاملاً للأنف والفم وبشكل مستمر في حالة عدم توفر الكمامة الطبية مؤقتًا،٤- يكون الحد الأقصى المسموح به هو زبون واحد لكل (٥) خمسة أمتار مربعة من المساحة المخصصة لزبائن المحلات التجارية والمخازن ، ومنع دخول من لا يرتدي كمامة وجه ، وفرض غرامة مالية قدرها (١٠٠٠٠٠) دينار، مائة الف دينار واغلاقها في حالة مخالفتها"،ولقد استثنى من ذلك السيارات التي تضم أفرادا من أسرة واحدة، وجوب ارتداء الكمامة في حال تواجد أكثر من شخص في السيارة.

وعلى الرغم من شدة وقع تشريعات الطارئة في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم وخصوصا عند فرض حظر التجوال وتقييد حق الأفراد بالتنقل ،الا انها تخدم البلدان في بعض الأحيان ونرى ذلك واضحا بعد تفشي جائحة كورونا الذي يعد الملامسة احد ابرز مظاهر انتقال العدوى بين الناس ولتلافي المخالطة وسرعة انتشار المرض ،إلا انها تكون ثقيلة على الافراد مالم تنظم في اطار قانوني مستند الى الدستور فيكون لابد منها لدفع الخطر عن البلاد ،اذ خضعت اجراءات الطوارئ للرقابة القضائية غير الاستثنائية ، وهو المدافع الأمين عن حقوق الأفراد تجاه الادارة والحامي لحريتهم والموازن بين حق الإدارة في أداء واجباتها في الظروف غير العادية وحق الأفراد في الدفاع عن حرياتهم وحقوقهم وهذه الموازنة تقتضي في بعض الأحيان التضحية بحرية الأفراد بالتنقل وفرض حظر تجوال من أجل المصلحة العامة[١].

الخاتمــة :

وختاما يجب أن نقر ان العراق وضع قواعد ضبطية لمواجهة تفشي فيروس كورونا بوصفه ظرفا طارئ تتحقق معه نظرية الظروف الطارئة في قواعد القانون الإداري، وكان يكفي الإدارة العامة التحجج بوجود الظرف الطارئة لتبرير مشروعية ما تشاء من قرار بغية تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام في الدولة .

اولا: النتائج

من نتائج هذه الدراسة ما يلي :

١. أن وعي المجتمع هو اساس انفاذ القرارات الضبطية في مكافحة هذه الجائحة ،فالمسألة أكبر من الإكراه المفترض الذي سعى الفقه الى تبرير مشروعيته و تطبيقه على الافراد باستحداث النظرية الظروف الطارئة .

([١]) علي نجيب، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص١٤١-١٤٢.

٢. اتخذ مجلس الوزراء مجموعة من الإجراءات الوقائية وأصدر القرارات، إذ تم تشكيل خلية الأزمة بموجب الأمر الديواني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٢٠.

٣. أن ما قام به العراق من ممازجة بين الجانب الاجتماعي والوقائي والقرارات الضبطية الصادرة في مكافحة تفشي جائحة كورونا يعد مرتكز اساسي يجب أن سبق اصادر اي قرار ضبطي لمكافحة لوباء أي كان و منها تفعيل الجانب التوعوي من خلال منصات للتوعية بفيروس كورنا و ابتكار فكرة الطبيب عن بعد ،وإرشادات زيارة المساجد وغيرها من دور العبادة والعمل على فتح قنوات وخدمات للمساعدة و خاصة المتابعة النفسية عن بعد من خلال مختصين في هذا الشأن، وضمان العودة لحاملي الاقامة السارية لعراق وعودة الوافدين الى أوطانهم .

٤. أن الجزاءات المالية التي يفرضها قانون العقوبات والمتمثلة في الغرامة لا تتناسب مع المخالفة والأضرار التي تسببها ،ولا تكون رادعة.

ثانياً: التوصيات

وعليه فإن ما يمكن تقديمه من توصيات تتمثل فيما يلي :

١. يجب تحقيق الموازنة والتوفيق بين المتطلبات الاجتماعية التي يجب على الإدارة توفيرها قبل إصدار قرار الضبطي الإداري لمكافحة انتشار اوتفشي أي فيروس حفاظاً على النظام العام في الدولة من جهة ، والمساهمة في رفع الوعي المجتمعي للمساعدة في هذه المكافحة فإنه يتوجب يجب رفع مستوى البعد الاجتماعي وتدوينه في القوانين المتعلقة بمكافحة الأوبئة المعدية في التشريعات الصحية المستقبلية حتى تتحقق المشروعية الإدارية الصحية معها.

٢. اصدار قوانين عاجلة تنظم فرض حظر التجول بما يوازن بين الحقوق والحريات الاساسية ويحمي الصحة العامة للمواطنين من اي خطر.

٣. منع السلطة الإدارية من فرض عقوبات جزائية على مخالفي فرض حظر التجوال خلافاً لأحكام الفقرة (ب / أولا) من المادة (٣٧) والمادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق بشأن عام ٢٠٠٥.

٤. توفير الحماية والحفاظ على صحة الأفراد من خلال اصدار قانون يمنع الأشخاص المصابين بالأمراض الانتقالية من السفر والانتقال من مكان إلى آخر لنشر المرض والاضرار بالصحة العامة .

٥. ادراج الالتزام الإداري بالجانب الاجتماعي كشرط اضافي لشروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة حال المنازعة لتوصيف القرار الضبطي بالمشروعية من عدمه و التصريح ببطلان القرار أو التعويض حال المخالفة.

٦. ان تقييد الحريات ومصادرة الحقوق ولا سيما حرية التنقل لازم لحماية البلاد ودرء الخطر عنها في ظل انتشار الأوبئة، ولكن يجب أن يتم ذلك دون إسراف أو تقصير ،ويجب أن ينتهي بأسرع ما يمكن لمواجهة الظروف غير العادية بالوسائل الاعتيادية.

٧. ندعو المشرع الى تعويض الأفراد نتيجة الإجراءات الوقائية ومن ضمنها منع التجوال او تقييده فقد رتب التزامات على عاتق المواطنين من خلال إلزامهم بالبقاء في منازلهم خشية من انتشار جائحة كرونا وعدم الذهاب للعمل مما أدى الى اصابتهم بضرر نتيجة ذلك.

قائمة المصادر :

اولا: الكتب

١. د احمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري ، دار الشروق ، مصر ، القاهرة ، ٢٠٠٢.

٢. د. ابو اليزيد علي المتيت: النظم السياسية والحريات العامة، بلا دار نشر،١٩٨٤.

٣. د. احمد جاد منصور: الحماية القضائية لحقوق حرية التنقل والاقامة القضاء الاداري المصري وفقاً لأحدث قرارات محكمة القضاء الاداري والمحكمة الدستورية العليا، دار ابو المجد للطباعة،١٩٩٧.

٤. د. سعاد الشرقاوي: المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ .

٥. د. سعيد السيد علي: اسس وقواعد القانون الاداري، دار الكتب الحديثة، القاهرة،٢٠٠٩..

٦. د. عبد الرؤوف هشام البسيوني: نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨ .

٧. د. عبد الغني بسيوني عبدالله : القانون الاداري ،منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ١٩٩٠.

٨. د. عدنان زنكنة: سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ،منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠،

٩. د. علي خطار شطناوي :القضاء الاداري في نشاط الادارة ووسائلها ،دار الجامعة الجديدة الاسكندرية،١٩٩٥.

١٠. د. علي نجيب: سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، دار السنهوري،بيروت٢٠١٧.

١١. د. ماهر فيصل صالح الدليمي: شرح القانون الاداري، مطبعة المعارف،بغداد،٢٠٠١.
١٢. د. محمد عبده امام : القضاء الاداري مبدأ المشروعية و تنظيم مجلس الدولة دراسة مقارنة ، ط ١، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بلا سنة نشر .
١٣. محمد عبد القحطاني : الضبط الاداري في دولة الامارات المتحدة، بلا دار نشر،٢٠٠٥.

ثانياً:-الرسائل والاطاريح الجامعية والبحوث

١٤. الهام خرشي: المضبط الاداري ، محاضرات القيت على طلبة السنة الثالثة حقوق ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ، الجزائر ، ٢٠١٦.
١٥. مسعودة مقدود: التوازن بين سلطات الضبط الاداري والحريات العامة في ظل لظروف الاستثنائية في الجزائر، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، الجزائر،٢٠١٧.
١٦. مديحة الفحلة : نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق و الحريات الأساسية، مجلة الفكر، جامعة بسكرة ،ع١٤، الجزائر .
١٧. فادي نعيم جميل: مبدأ المشروعية في القانون الاداري و ضمانات تحقيقه ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين ، ٢٠١١.
١٨. حياة غلاي : حدود الضبط الاداري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسة ، جامعة تلمسان ، الجزائر، ٢٠١٥.
١٩. جمال قروف : الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة، الجزائر ،٢٠٠٦.

ثالثاً:- الدساتير

٢٠. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٢٥ الملغى
٢١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥النافذ

رابعاً: القوانين

٢٢. قانون العقوبات رقم ١١١لسنة ١٩٦٩المعدل
٢٣. قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ النافذ"
٢٤. وقانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل.
٢٥. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩المعدل .

خامساً:-المصادر الالكترونية

٢٠. د.ماجد احمد الزاملي :دور السلطة الادارية في تنفيذ القانون للمحافظة على النظام العام، المنبر الحر، بحث متاح على الرابط https://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/20511-2019-05-22-20-4922-47 ،.

٢١. كورونا في العراق الارشادات والوقاية متاح على الرابط الالكتروني، https://stayhome.iq/help/

٢٢. برنامج الامم المتحدة الانمائي حول العالم متاح على رابط الالكتروني https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home.html .

٢٣. جائحة فيروس كورونا البشرية بحاجة القيادة والتضامن للقضاء على الوباء متاح على رابط https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/coronavirus.html .

٢٤. ديوان الوقف السني، متاح على رابط http://sunniaffairs.gov.iq/ar/the-head-of-the-sunni-endowment-office-blames-good-news .

٢٥. اخر خبر الوقف السني يعلن استئناف إقامة صلاة الجمعة،متاح على رابط https://ar.haberler.com/arabic-news-1513556/ .

٢٦. اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية تعلن عن إجراءات لتسهيل عودة العراقيين في الخارج،متاح على الرابط https://gds.gov.iq/ar/covid-19-higher-committee-on-health-and-national-safety.

Reviewer :

1. Dr. Ahmed Fathi Sorour: Constitutional Criminal Law, Dar Al-Shorouk, Egypt, Cairo, 2002.
2. Dr. Abu al-Yazid Ali al-Matit: Political systems and public freedoms, without a publishing house, 1984.
3. Dr. Ahmed Gad Mansour: Judicial protection of the rights of freedom of movement, residence, and the Egyptian administrative judiciary according

to the events of the Administrative Judiciary Court and the Supreme Constitutional Court, Dar Abul-Magd for printing, 1997.

4. Dr. Souad Al-Sharqawi: Administrative Disputes, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1966.
5. Dr. Saeed Al-Sayed Ali: Foundations and Rules of Administrative Law, House of Modern Books, Cairo, 2009.
6. Dr. Abdel-Raouf Hisham Al-Basiouni: The Theory of Administrative Control in Contemporary Positive Systems and Islamic Sharia, Dar Al-Fikr Al-Jamii, Alexandria, Egypt, 2008.
7. Dr. Abdel-Ghani Bassiouni Abdullah: Administrative Law, Manshet Al-Maaref, Alexandria, Egypt, 1990.
8. Dr. Adnan Zangana: The Authority of Administrative Control in Preserving the Beauty and Story of Cities, Al-Halabi Publications, Beirut, 20,
9. Dr. Ali Khattar Shatnawi: Administrative Judiciary in Administration Activities and Means, New University House, Alexandria, 1995.
10. Dr. Ali Najib: Administrative Control Authorities in Exceptional Circumstances, Dar Al-Sanhoury, Beirut, 2017.
11. Dr. Maher Faisal Saleh Al-Dulaimi: Explanation of Administrative Law, Al-Maaref Press, Baghdad, 2001.
12. Dr. Muhammad Abdo Imam: The Administrative Judiciary, the Principle of Legality and the Organization of the State Council, A Comparative Study, Edition 1, Dar Al-Fikr University, Alexandria, without a year of publication.
13. Muhammad Abdul-Qahtani: Administrative Control in the United Arab Emirates, without a publishing house, 2005.

Second: Theses, theses and research

14. Elham Kharchi: Administrative Discipline, Lectures Given to Third Year Law Students, Faculty of Law, Setif University, Algeria, 2016.

15. Masouda Makdoud: Balance between the powers of administrative control and public freedoms under exceptional circumstances in Algeria, PhD thesis, Faculty of Law, University of Biskra, Algeria, 2017.

16- Madiha Al-Fahla: Theory of Exceptional Circumstances between the Requirements of Preserving Public Order and Protection of Fundamental Rights and Freedoms, Al-Fikr Journal, University of Biskra, p. 14, Algeria.

17. Fadi Naim Jamil: The Principle of Legality in Administrative Law and the Guarantees of Its Realization, Master's Thesis in Public Law, An-Najah National University, Palestine, 2011.

18. Hayat Ghalay: Limits of Administrative Control, Master's thesis, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tlemcen, Algeria, 2015.

19- Jamal Garouf: Judicial Oversight of Administrative Control, Master's Thesis, Faculty of Law, Annaba University, Algeria, 2006.

Third: Constitutions

1. The repealed Constitution of the Republic of Iraq for the year 1925

2. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force

Fourth: the laws

3 Penal Code No. 111 of 1969, as amended

4. Passport Law No. 32 of 1999 in force."

5. The amended Iraqi Income Tax Law No. 113 of 1982.

6. The amended Iraqi Civil Procedure Law No. 83 of 1969.

Fifthly: electronic resources

20. Dr. Majid Ahmed Al-Zamili: The role of the administrative authority in implementing the law to maintain public order, the Free Platform, research available at: https://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/ 20511-2019-05- 20-22- 47-49,.

21. Corona in Iraq Guidelines and prevention are available at the online link, https://stayhome.iq/help/

22. The United Nations Development Program around the world is available at https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home.html.
23. The human coronavirus pandemic needs leadership and solidarity to end the epidemic Available at https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/coronavirus.html.
24. The Sunni Endowment Diwan, available at http://sunniaffairs.gov.iq/ar/the-head-of-the-sunni-endowment-office-blames-good-news .
24. The Sunni Endowment Diwan, available at http://sunniaffairs.gov.iq/ar/the-head-of-the-sunni-endowment-office-blames-good-news.
25. The last news of the Sunni Endowment announces the resumption of Friday prayers, available at https://ar.haberler.com/arabic-news-1513556/.
26. The Higher Committee for National Health and Safety announces measures to facilitate the return of Iraqis abroad, available at https://gds.gov.iq/ar/covid-19-higher-committee-on-health-and-national-safety