مدى فاعلية القرارات التنظيمية المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة جائحة كورونا

م. ميثاق قحطان حامد
جامعة الانبار/قسم الشؤون القانونية

the effincity of the regulatory decisions taken by the power of the health Administrative police in response to the covid pandemic

Lecturer .Methaq Qahtan Hamid
University of Anbar/Department of Legal Affairs

المستخلص

يعد وباء كورونا من الاوبئة التي اجتاحت العالم بأسره الامر الذي دفع منظمة الصحة العالمية الى تصنيفه كوباء عالمي، حيث أطلقت عليه مصطلح الجائحة، لكونه يمثل خطرا على الانسانية ويهدد الحق في الحياة الذي يشكل أول الحقوق وأبرزها، مما دفع اغلب الدول من بينها العراق الى اعلان حالة الطوارئ الصحية واتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية للحد من انتشار وباء كورونا عن طريق القرارات التي اصدرتها اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية والتي كان لها تأثير سلبي على الحقوق والحريات الفردية الاساسية.

ففي هذا البحث سلطنا الضوء على مدى فعالية القرارات التنظيمية المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي والتي تقيد بها العديد من الحقوق والحريات وهي تواجه جائحة كورونا، كون تلك الجائحة تمثل مفاجئة كبيرة للعالم، أذ لم يتمكن أحد من توقع حدوثها أو التصدي لنتائجها او التقليل من مخاطرها على مستوى المجال الصحي او المجالات الاخرى بالرغم من قيام الدول باتخاذ العديد من الاجراءات لاحتواء المرض والحد من انتشاره، ومن جانب أخر كشفت لنا تلك الجائحة في مجال القانون عن ما تعانيه القوانين سواء في العراق او التشريعات المقارنة من قصور تشريعي خلفه هذا الظرف المستجد، وفي ظل هذا القصور التشريعي الذي يعالج هذا الظرف الطارئ تطلب الامر منا ان نبين في هذه الدراسة مدى فاعلية القرارات والاجراءات التنفيذية والقانونية التي اتخذتها سلطة الضبط الاداري الصحي في العراق لمواجهة تلك الجائحة.

الكلمات المفتاحية:- (القرارات التنظيمية – الضبط الاداري الصحي – جائحة كورونا).

Abstract:-

The Corona epidemic is one of the epidemics that swept the whole world, which prompted the World Health Organization to classify it as a global pandemic, as it called it the term pandemic, because it represents a threat to humanity and threatens the right to life, which constitutes the first and most prominent of the rights, which prompted most countries, including Iraq, to declare The state of health emergency and taking a set of preventive measures to limit the spread of the Corona epidemic through decisions issued by the Supreme Committee for Occupational Health and Safety, which had a negative impact on basic individual rights and freedoms.

In this research, we shed light on the effectiveness of the organizational decisions taken by the Health Administrative Control Authority, which restrict many rights and freedoms while facing the Corona pandemic, as this pandemic represents a great surprise to the world, as no one was able to predict its occurrence, address its results, or reduce the its risks at the level of the health field or other fields, despite the fact that countries have taken many measures to contain the disease and limit its spread, On the other hand, this pandemic in the field of law revealed to us what laws, whether in Iraq or comparative legislation, suffer from legislative shortcomings left behind by this new circumstance, and in light of this legislative shortcoming that addresses this emergency circumstance, it required us to show in this study the effectiveness of decisions and procedures The executive and legal authority taken by the Health Administrative Control Authority in Iraq to confront this pandemic. **Keywords:** - (Regulatory decisions - The health administrative police - COVID pandemic).

اولا: المقدمة

تعد القرارات التنظيمية والتدابير الصحية التي ترافقها من أهم الوسائل التي لجأت اليها سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة جائحة كورونا في سبيل المحافظة على الصحة العامة، وتملك هيئات الضبط الاداري الصحي في سبيل تحقيق غايتها المتمثلة في مواجهة تلك الجائحة، استخدام أليات متعددة وهذه الأليات هي عبارة عن اعمال قانونية تتحدد بأنظمة الضبط (لوائح الضبط) وقرارات الضبط الفردية والتنظيمية، وكذلك بالأليات المادية المحددة

بالتنفيذ الجبري المباشر التي تصدر عن الادارة بسبب ممارستها لوظيفة الضبط الاداري[1]، وأتسمت هذه الاليات بصورة عامة من كونها آليات وقائية وغير عقابية من جهة وانها منشأة للمراكز القانونية بغية المحافظة على الصحة العامة.

وتهدف تلك القرارات التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي والتي وصلت الى حد تعطيل العديد من الحريات، الى حماية الصحة العامة من خطر انتشار هذا الوباء الذي اجتاح العالم بأسره، ولغرض الحد من انتشار هذا الوباء اتخذ العراق العديد من التدابير الوقائية للحفاظ على الصحة العامة باعتبارها مظهراً من مظاهر النظام العام الذي يتعين على السلطات الادارية المختصة المحافظة عليه ولا سيما في الظروف الطارئة، أذ أصدر العراق عن طريق اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب المرسومين رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠ العديد من التدابير الوقائية والتي تهدف بصورة اساسية الى الحد من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في اطار تدابير التباعد ولمدد زمنية محددة يتم تمديدها حسب الضرورة، وهو ما تم العمل به فعلاً، اذ مددت المدة لأكثر من مرة حسب الموقف الوبائي اليومي الذي يصدر عن الجهة المختصة، فضلا عن ذلك تضمنت التدابير وضع انظمة للحجر الصحي، وتقييد بعض الحقوق والحريات ولا سيما حرية التنقل والحق في اقامة التجمعات بكافة اشكالها للحد من انتشار الوباء ومكافحته، كما اتخذت سلطة الضبط الاداري الصحي العديد من التدابير الاخرى والتي تتمثل بغلق الحدود مع الدول المجاورة وتعليق رحلات الطيران المدني والغلق لبعض الانشطة التجارية، ومنح العطل الاستثنائية للموظفين والحجر المنزلي وتعطيل وسائل النقل سواء على مستوى المحافظة الواحدة او بين محافظات البلد باستثناء التنقل لبعض الاشخاص والفئات من بينهم خط الصد الاول المتمثل (بالجيش الابيض) للقيام بالواجب الانساني الملقى على عاتقهم و معالجة مصابي فايروس كورونا' وقوات الجيش والشرطة من

[1]- اضاف قسم من الفقه وسيلة رابعة تتمثل بالجزاء الاداري الوقائي، باعتباره تدبير وقائي تتخذه سلطة الضبط لغرض الحفاظ على النظام العام، ويتمثل بالاعتقال الاداري والمصادرة وسحب التراخيص، لتفصيل ذلك عزة علي المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص٢١. بينما ذهب القسم الاخر من الفقه الى ان الجزاء الاداري لا يعد من وسائل الضبط الاداري وان كان الغرض منه حماية النظام العام، كونه يعد جزءً من الوسيلة القانونية المتبعة من قبل سلطة الضبط ولا يمكن فصله عنها بشكل مستقل، اذ عادة ما تتضمن انظمة الضبط جزاءً يفرض على مَنْ يخالفها، والذي قد يكون جزاءً جنائياً، او جزاء وقائياً، لتفصيل ذلك بنظر د. ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨، .٢٣٧.

اجل تطبيق القرارات التي تصدر عن خلية الازمة، مع اتباع هذه التدابير وغيرها بعقوبات ادارية وجزائية لكي يتم احترامها من قبل المواطنين.

ثانيا: مشكلة البحث: تتلخص مشكلة البحث في مدى فاعلية القرارات التنظيمية التي اتخذتها سلطة الضبط الاداري الصحي التي تقيد بها العديد من الحقوق والحريات، فضلا عن مخالفة العديد من النصوص التشريعية المنظمة لتلك الحقوق وهي تواجه تلك الجائحة لغرض المحافظة على الصحة العامة.

ثالثا: اهمية البحث: تدور اهمية البحث في بيان مدى فاعلية القرارات المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي لمواجهة جائحة كورونا، لما تمثله هذه الدراسة من اهمية في تطوير الصلاحيات القانونية الممنوحة لسلطة الضبط الاداري الصحي التي من شأنها ان تلعب دورا هاما في حال اجتياح العالم لأي وباء مستقبلي.

رابعا: منهجية البحث: سنعمل على استخدام المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث، اذ يساهم هذا المنهج في الحصول على فهم واضح لمدى فعالية تلك القرارات على النظام القانوني في مجال حماية الصحة العامة.

خامسا: خطة البحث: ولغرض البحث في مدى فاعلية قرارات سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة جائحة كورونا، فان ذلك يتطلب تقسيم هذا البحث الى أربع مطالب نتناول في الاول بيان مفهوم الضبط الاداري في مجال الصحة العامة، بينما نتناول في الثاني قرارات السلطة الضبطية في مواجهة جائحة كورونا، وفي الثالث نتناول صور القرارات التنظيمية الموجهة نحو الافراد، وفي الرابع نتناول الاجراءات التنفيذية والقانونية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي.

المطلب الاول

مفهوم الضبط الاداري في مجال الصحة العامة

شهدت فكرة الضبط الاداري تطوراً هاماً نتيجة اتساع مجال ونطاق النظام العام الذي يعد الهدف الاساسي من اجراءات وتدابير الضبط الاداري، خاصة بعد حدوث تغيرات عديدة مست بالأساس وظائف الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية.

حيث تُعد وظيفة الضبط الاداري ضرورية للحفاظ على النظام العام وتحقيق الاستقرار في المجتمع وذلك بما تهدف اليه من المحافظة على الأمن العام والسكينة والصحة العامة، اذ أصبحت هذه الاخيرة مهددة بشكل كبير في ظل تفشي جائحة كورونا، التي اجتاحت العالم

بطريقة غير مسبوقة على مر العصور لكونها نوع جديد من الفيروسات ولا يوجد له علاج أو لقاح مضاد يمنع من الاصابة بذلك الفايروس، والذي راح ضحيته مئات الالاف من الاشخاص، لذلك لم تجد حكومات الدول سبيل للسيطرة عليه الا اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشاره، وهذه التدابير الاستثنائية طبقت في إطار الوظائف المنوطة بسلطة الضبط الاداري من اجل الحفاظ على الصحة العامة، والتي من شأنها قيدت العديد من الحقوق والحريات، فضلا عن تعرضها مع باقي الاهداف الاخرى (الامن العام والسكينة العامة).

الفرع الاول

تعريف الضبط الاداري

بالرغم من تناول العديد من الدراسات موضوع تعريف الضبط الاداري، الا اننا نجد من الضروري التطرق بشكل مختصر الى هذا التعريف لكي نتمكن من خلاله الولوج الى الهدف الاساسي من الدراسة.[١]

اتفقت أغلب التشريعات ومن بينها التشريع العراقي على عدم ايراد تعريف محدد للضبط الاداري تاركاً تلك المهمة الى فقهاء القانون، والجدير بالذكر ان كلمة الضبط ارتبطت بوظيفة حفظ النظام العام وتطبيق القانون، وبالرغم من اختلاف العبارات التي استعملها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري، فقد وجدنا أن البعض يرى أن الضبط الإداري بصفة عامة – يقصد به "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حفظ وحماية النظام العام"[٢].

بينما عرفه آخرون بأنه "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام"،[٣] كما عرفه فقيه آخر بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على

---

[١] - لمزيد من التفاصيل ينظر العديد من الدراسات منها ((١- ابراهيم بن مبارك اليوسف، احكام الضبط الاداري في مجال الصحة العامة-دراسة مقارنة، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية، المملكة العربية السعودية،٢٠٠٢. ٢- رافع خضر صالح شبر، حدود سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٠٧. ٣- عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١. ٤- عدنان قادر عارف زنكة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المردن وروائها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة السليمانية،٢٠٠٦)) وغيرها من الدراسات الاخرى .

[٢] - د. إبراهيم شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤ ،ص٣٢٦.

[٣] - د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠ ،ص٤.

الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام".[١] ومنهم من عرف الضبط الاداري بانه "وظيفة من أهم وظائف الادارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق اصدار القرارات التنظيمية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات تستلزمها الحياة الاجتماعية".[٢]

ومن خلال التعريفات السابقة وجدنا أن الضبط الإداري إما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً يستهدف حماية النظام العام بعناصره المعروفة والمتفق عليها، و هي: ((الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة))، وإما أن يكون ضبطاً إدارياً خاصاً يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام في الدولة لمواجهة ظروف مؤقتة أو عارضة، أو ظروف طارئة لم تكن متوقعة وأخلت بالنظام العام للدولة.

الفرع الثاني

تعريف الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام

ان الغاية الاساسية من أفراد تعريف الى هذا الهدف بالذات دون غيره من اهداف الضبط الاداري هو لارتباطه المباشر بالإجراءات الادارية المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة جائحة كورونا.

اذ تعتبر الصحة العامة احدى اهداف الضبط الاداري وان المحافظة عليها يساعد في المحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به، ويقصد بها حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة والأمراض المعدية، ولقد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة عقب انتشار جائحة كورونا في الوقت الحالي، حيث أصبحت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام.

لم يعرف المشرع العراقي الصحة العامة ، مكتفيا بالإشارة الى اعتماده في قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ على مفهوم جديد للصحة العامة يهدف الى خلق مواطن يتمتع باللياقة الكاملة بدنياً وعقلياً واجتماعياً ليكون فاعلا في المجتمع ومتفاعلا .

[١] - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٤ ،ص٥٩٨.

[٢] - -عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٨ ،ص ٢٠.

وأخذ الفقه على عاتقه تعريف الصحة العامة، فقد عرفها العالم (ونسلو) بأنها "علم وفن تحقيق الوقاية من الامراض واطالة العمر وترقية الصحة والكفاية، وذلك بجهود منظمة للمجتمع من اجل صحة البيئة ومكافحة الامراض المعدية، وتعليم الفرد الصحة الشخصية، وتنظيم خدمات الطب والتمريض للعمل على التشخيص المبكر، والعلاج الوقائي للامراض، وتطور الحياة الاجتماعية والمعيشية ليتمكن كل مواطن من الحصول على حقه المشروع في الصحة العامة".[١]

وتعرف أيضا بانها " النمو السليم للفرد بدنياً وعقلياً واجتماعياً وخلو جسمه من الامراض".[٢]

وتعرف الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام بأنها " وقاية صحة الناس من خطر الامراض بمقاومة اسبابها وذلك بالمحافظة على نقاء وصلاحية المياه وضمان سلامة الاطعمة المعدة للبيع، وتوفير حد أدنى من نظافة الهواء ومكافحة الأوبئة والامراض المعدية، والعناية بالنظافة العامة والشخصية".[٣]

وقد عرفت منظمة الصحة العالمية الصحة العامة على أنها "علم وفن الوقاية من الأمراض، وإطالة العمر، وترقية الصحة، وذلك من خلال الجهود المجتمعية للمجتمع، وتهدف الأنشطة التي تسعى لتعزيز قدرات وخدمات الصحة العامة إلى توفير الظروف التي تمكّن الأشخاص من الحفاظ على صحتهم، أو منع تدهورها، وترتكز الصحة العامة على طريقة التخلص من أمراض معينة، إلى جانب الاهتمام بكافة جوانب الصحة والرفاهية، كما وتشمل خدمات الصحة العامة توفير الخدمات الشخصية للأفراد، مثل اللقاحات، أو المشورة السلوكية، أو المشورة الصحية".[٤]

من خلال ما تقدم يتبين بأن هناك تعريفات كثيرة للصحة العامة طرحت من قبل الفقه، تتفق من ناحية الهدف وهو وجوب المحافظة على صحة المواطنين، الا انها تختلف نوعا ما في أبعاد الصحة العامة ونطاقها، ويرجع السبب في ذلك الى اختلاف الرؤية للصحة العامة بحسب الاوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية بين مجتمع وأخر، لذا يمكن تعريف

[١] - د. عبد العزيز محمد حسن حميد ، الحق في الصحة العامة في ظل المعايير الدولية، دار الفكر الجامعي، ط١ ، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص٤٣-٤٤.

[٢] - د. أمان محمد أسعد، الثقافة الصحية ، دار الفجر للنشر ، ط ١ ، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٩.

[٣] - د. محمد حمدي محمود زهران، الرعاية الصحية كحق من حقوق الانسان، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون رقم طبعة وسنة نشر، ص١٠٠.

[٤] - عائشة عتيق، جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية: الجزائر ، دار خالد اللحياني للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦،ص ٤٢.

الصحة العامة باعتبارها هدفاً من اهداف الضبط الاداري بأنها "المحافظة على صحة الافراد وضمان تمتعهم بأنماط العيش في بيئة صحية ونظيفة من خلال اتخاذ الاجراءات اللازمة للوقاية من الامراض المعدية والأوبئة ومنع انتشارها، وضمان تطبيق الشروط الصحية في المحلات العامة، وصيانة البيئة بكل مكوناتها".

اذ تعد الرعاية الصحية احد الحقوق الاساسية المكفولة للمواطن بموجب الدستور العراقي بموجب المادة (٣١/اولا) التي تنص على انه ((لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية)).

كما نص قانون الصحة العامة العراقي رقم "٨٩ لسنة ١٩٨١" على ضرورة توفير متطلبات الصحة العامة لجميع المواطنين وذلك بموجب المادة (١) منه التي نصت على ان ((اللياقة الصحية الكاملة، بدنيا وعقليا واجتماعيا، حق يكفله المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة ان توفر مستلزمات التمتع به لتمكنه من المشاركة في بناء المجتمع وتطويره)). كما اشارت المادة (٣/ثانيا) من ذات القانون على التزام يقع على عاتق وزارة الصحة يتمثل بالعمل مع الجهات الاخرى ذات العلاقة على تهيئة مواطن صحيح جسميا وعقليا واجتماعيا خال من الامراض والعاهات معتمدة الخدمات الصحية الوقائية اساسا ومرتكزا لخططها وذلك من خلال مكافحة الامراض الانتقالية ومراقبتها ومنع تسربها من خارج القطر الى داخله وبالعكس او من مكان الى اخر فيه والحد من انتشارها في الاراضي والمياه والاجواء العراقية))، لذلك يتضح مما تقدم ان الوقاية من الامراض والاوبئة المعدية ومكافحتها يقع على عاتق الدولة بالدرجة الاساس.

لذلك فان الدولة من خلال الضبط الاداري الصحي تسعى الى تحقيق بعدين، **أولهما** البعد الفردي ويتمثل في حماية كيان الفرد سواء تعلق الامر بحماية حياته أو سلامته البدنية والنفسية والعقلية، **أما البعد الثاني** فهو البعد الجماعي والذي يتمثل بالالتزامات التي يفرضها هذا الحق على الدولة لتأمين الصحة العامة لجميع المواطنين، ويكون ذلك من خلال تحصين الأفراد ضد الأمراض المزمنة والمعدية، والمحافظة على سلامة مياه الشرب والاطعمة المعدة

للبيع وجمع القمامة، والمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة، والى غير ذلك من الاعمال التي اللازمة للمحافظة على صحة الجمهور.[١]

والجدير بالملاحظة ان الصحة العامة باعتبارها عنصر من عناصر الضبط الاداري تربطها علاقة متكاملة مع باقي عناصر الضبط الاخرى، اذ ان الامن العام له علاقة واضحة بصحة افراد المجتمع، سواء كان ذلك في صحة أبدانهم أم في صحة نفسياتهم، حيث أن من مقومات أي مجتمع ضرورة توافر الأمن والصحة فيه، أذ أن أي فرد من أفراد المجتمع لا يأمن على مسكنه وماله وصحته ما لم تتوافر دواعي الأمن العام في المجتمع، فاذا تم توفير الأمن العام في المجتمع عن طريق اتخاذ سلطة الضبط الاداري كافة الاجراءات التي تمنع من انتشار الامراض والوقاية منها، فان الافراد بطبيعة الحال سينعمون بالصحة في أبدانهم ونفسياتهم، فضلا عن ذلك ان العناية بالصحة العامة من شأنه زيادة الانتاج القومي وارتفاع مستوى المعيشة وقلة الجرائم والمحافظة الأمن العام، فضلا عن ذلك أن السكينة العامة تعتبر مكملة للصحة العامة، أذ أن كثرة الضوضاء التي يتعرض لها الانسان تصيبه بالإرهاف والأرق، فضلا عن الاضطرابات العصبية والصحية اذا استمرت لمدة طويلة.[٢]

وهنا يُثار التساؤل عن مدى خطورة جائحة كورونا على الصحة العامة؟ وللإجابة على هذا التساؤل نود أن نبين ان أكبر المخاطر الصحية التي تهدد العالم بأسره في الوقت الراهن هو جائحة كورونا (كوفيد-١٩) نتيجة تزايد حالات الاصابة بالوباء والوفيات في العديد من دول العالم، ولم يقتصر مخاطرة على تعداد الضحايا فحسب، بل نتج عنه توقف شبه كامل لمعظم النشاطات في الدول سواء الاقتصادية منها والثقافية والاجتماعية والدينية والرياضية ومؤسسات التعليم وغيرها من النشاطات المهمة، كما يصعب في الوقت الحالي في ظل انتشار جائحة كورونا تحديد حجم الخسائر التي لحقت بتلك القطاعات.

لذلك أضحى لهذا الوباء مخاطرة شديدة على الصحة العامة تتمثل في عدد الاصابات بالمرض التي قد تنتهي الى الوفاة في أغلب الحالات، حيث بلغ عدد المصابين في العراق

[١] - منصور نصر الدين، التصدي للوباء العالمي كورونا من خلال وسائل الضبط الاداري، بحث منشور في مجلة حوليات، جامعة الجزائر، المجلد ٣٤، ص٣٤.

[٢] - إبراهيم بن مبارك اليوسف، أحكام الضبط الإداري في مجال الصحة العامة دراسة مقارنة، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية،٢٠٠٢ ، ص ٨٢.

لغاية ٢٠٢٢/٨/٢ (٢٤٤٧٢٣٢) حالة من بينها (٢٥٣١٨) حالة وفاة[١]، فضلا عن التكاليف المترتبة على توفير كل من برامج العلاج وكذلك تكاليف برامج الوقاية التي تزيد من الاعباء وتثقل كاهل ميزانية الدولة المخصصة لتوفير متطلبات الصحة العامة، اذ تشمل تكاليف العلاج تكاليف الكشف عن الاصابة بالفايروس والفحص الطبي فضلا عن تكاليف العلاج، وتكاليف الحجر الصحي في المستشفيات، وتكاليف العناية المركزة للحالات التي تتطلب ذلك، كل ذلك فضلا عن خسارة قطاع الصحة العديد من كوادرها الطبية التي توفيت نتيجة اصابتها بالفيروس التي انتقل اليهم من المرضى اثناء مدة الاشراف عليهم خلال فترة الحجر الصحي, ومن الجدير بالذكر أن جائحة فيروس كورونا انتشرت في العراق ابتداءً من (٢٠٢٠/٢/٢٤) في مدينة النجف الاشرف، عندما فحصت عينة من طالب دين ايراني الجنسية وكانت النتيجة ايجابية لأصابتهِ بمرض جائحة كورونا.[٢]

وأمام كل هذه المخاطر التي يحملها وباء جائحة كورونا (كوفيد-١٩) على الصحة العامة استوجب الامر مكافحته وذلك عن طريق كافة السبل المتاحة للدولة والتي على رأسها القرارات التنظيمية التي تملك أصدراها سلطة الضبط الاداري الصحي.

المطلب الثاني

قرارات السلطة الضبطية في مواجهة جائحة كورونا

رغم ان الحرية هي غاية عزيزة المنال، تتأكد بها ادمية افراد المجتمع، وتصان كرامتهم، وتعد من المقدسات التي توجب احاطتها بالضمانات الكافية لحمايتها والحفاظ عليها، الا ان الحرية لا يمكن ان تكون مطلقة باي حال من الاحوال، اذ يترتب على اضفاء تلك الصفة عليها حلول الفوضى والمساس بحريات الاخرين، الامر الذي يقتضي ان تكون الحرية منظمة في مضمونها، ومحددة في اطارها، بشكل يحول دون انحرافها او اساءة استعمالها، وتعد القرارات التي تتخذها جهة الادارة في مكافحة جائحة كورونا من اخطر انواع القرارات الادارية لأنها تنطوي على تقييد للحقوق والحريات العامة للأفراد.

فاذا كان الاصل، ان تنظيم ممارسة الحريات انما يتم من قبل المشرع لوحده، عن طريق القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، الا ان المشرع قد لا يستطيع الالمام

---

[١]- لمزيد من التفاصيل ينظر موقع وزارة الصحة العراقية/ دائرة الصحة العامة لمعرفة الموقف الوبائي اليومي لإصابات فايروس كورونا.

[٢]- ينظر "www.worldometers.info ،raq COVID - Coronavirus Statistics - Worldometer (باللغة الإنجليزية)، مؤرشف من الأصل في ١٧ يناير ٢٠٢٢، اطلع عليه بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠٢٢.

بكافة تفاصيل ذلك، اذ قد تكون القواعد القانونية قاصرة من الاحاطة بتفرعات الحرية، من حيث ترتيبها وتنظيمها، الامر الذي يستلزم وجود وسيلة قانونية يمكن من خلالها استكمال النقص التشريعي عند تنظيم الحرية، بتنسيقها وفقاً للظروف والملابسات ومتطلبات الحفاظ على الصحة العامة، وهذا ما كان سبباً في ظهور ما يعرف بأنظمة الضبط الاداري، كإحدى الوسائل القانونية والوقائية لتنظيم ممارسة الحريات العامة بغية المحافظة على الصحة العامة، كضرورة لابد منها لإكمال النصوص التشريعية المنظمة لتلك الحريات، وما تتميز به من مرونة وقابلية للتغيير بحسب ظروف الزمان والمكان وضمانه للأفراد تجاه سلطات الضبط الاداري، لشمولها على قواعد عامة مجردة يتم تطبقها على جميع الافراد الخاضعين لها عند توافر شروط تطبيقها.

الفرع الاول

القرارات التنظيمية الموجهة نحو الافراد

تعد أنظمة الضبط من أهم الاليات التي تستخدمها سلطة الضبط الإداري الصحي لغرض المحافظة على الصحة العامة، إذ تبرز أهميتها من كونها تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على كافة الإفراد الخاضعين لإحكامها، وتكون مقيدة للأنشطة الفردية وقد يترتب على إصدارها تقييداً لحقوق الإفراد وحرياتهم العامة، من خلال الأوامر او النواهي فيها، والتي تستوجب الالتزام بها وعدم مخالفتها، وقد تحتوي في بعض الأحيان عقوبات يمكن فرضها على من يخالفها، وقبل التطرق الى ماهية انظمة الضبط، لا بد لنا من تعريف القرارات التنظيمية وفقاً للنهج الذي سار عليه فقه القانون الاداري و بيان السلطة المختصة بإصدار تلك القرارات، ومن ثم بيان صور اليات القرارات التنظيمية الموجهة نحو الافراد وذلك على النحو الاتي:

اولا: تعريف القرارات التنظيمية: يستخدم أغلب الفقه مصطلح (القرارات التنظيمية) كونها تغطي كل التسميات من أنظمة أو تعليمات أو لوائح، وعرفت بتعاريف متعددة، ذي مضمون واحد، اذ عرفها د. سليمان الطماوي بانها "القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة، تطبق على عدد غير محدد من الافراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تطبق عليهم"[1]، كما عرفت أيضاً

[1]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العري، طبعة منقحة مصر، ٢٠٠٦، ص٤٦٥، ومحمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٤

بأنها "((قواعد عامة مجردة وغير شخصية تتضمن وضع قيود على نشاط الافراد بهدف تامين الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة"[١].

كما درج الفقه العراقي، على تعريف القرارات التنظيمية بصورة مشابهة لما هو عليه الحال في الفقه المصري، اذ عرفها استاذنا د. ماهر الجبوري بانها "القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتطبق هذه القرارات على عدد من الاشخاص ليسوا محددين بذواتهم"[٢]، اما د. ابراهيم طه الفياض فقد عرفها على انها" قرارات لها سمة القانون، من حيث الموضوع اذ تضع احكاماً عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة"[٣].

وتعد القرارات التنظيمية أهم وسيلة وأبرز مظهر لسلطة الضبط الاداري الصحي، فعن طريقها تضع سلطات الضبط الاداري الصحي قواعد عامة موضوعية مجردة تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل المحافظة على الصحة العامة، وهي بالضرورة تمس حقوق الافراد وتقييد حرياتهم، لأنها تتضمن أوامر ونواهي وفي الغالب تقرر عقوبات تفرض على من يخالفها.[٤]، مما يضفي عليها طابعا خاصاً كتلك التي تتعلق بمراقبة المحلات العامة والاغذية أو الاعمال الخطرة المتعلقة بالوقاية من الأوبئة والامراض المعدية.

وتختلف القرارات التنظيمية التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية عن القرارات الادارية التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية، في ان القرارات الادارية التنظيمية التي تصدر في ظل الظروف العادية تظل بالرغم من تجريدها وعموميتها وموضوعيتها تحتفظ بالطبيعة الادارية، اي تظل قرارات ادارية تخضع للقانون وبالتالي فأنها لا تستطيع ان تعدل او تلغي القانون، كما انها تخضع لرقابة القضاء الغاء وتفسيراً وفحصاً للشرعية وتعويضاً، بينما تحوز القرارات العامة في ظل الظروف الاستثنائية –لوائح الظروف الاستثنائية– قيمة وقوة القانون ومن ثم تستطيع ان تعدل او تلغي القانون اذا ما توفرت شروطها المطلوبة دستوريا وكذلك تتحصن ضد رقابة القضاء وخاصة رقابة الالغاء، وتنقسم القرارات التنظيمية في ظل الظروف الاستثنائية الى نوعين من القرارات:

---

[١]- عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانون للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص٩٣.
[٢]- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص١٥٢.
[٣]- ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨، ص٢٣٧.
[٤]- د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٥٠٥.

١-**قرارات الضرورة:** فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطات التنفيذية المختصة في احوال الضرورة في حالات واوقات غياب الهيئة او السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدول" اي في اوقات ما بين انعقاد الهيئة التشريعية واوقات حل هذه الهيئة"، والاساس القانوني لهذه القرارات القانون الدستوري[١].

٢-**القرارات العامة(اللوائح) التفويضية:** هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية الادارية في ظل الظروف الاستثنائية بناء على تفويض من جانب السلطة التشريعية بواسطة قانون التفويض وتكسب هذه القرارات طبيعة القانون ويطلق على هذه القرارات التفويضية" المراسيم بقوانين او الاوامر"، اذ ترى السلطة التشريعية من الحكمة ان تتنازل مؤقتاً عن بعض من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية الادارية المختصة لتعالج الموقف بواقعية وسرعة لمواجهة الازمات والمخاطر الامنية والدفاعية والاحوال الطارئة[٢].

ومن خلال ما تقدم يمكن من جانبنا تعريف القرارات التنظيمية بانها "قرارات ادارية تتضمن عادة قواعد عامة مجردة تصدرها سلطة الضبط الاداري بهدف المحافظة على النظام العام، ويتعرض من يخالف احكامها للعقوبات الجزائية وتخضع للقواعد العامة للمشروعية".

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإصدار القرارات التنظيمية للحد من انتشار جائحة كورونا

اذا كان للسلطة التنفيذية ان تصدر في الظروف العادية، قرارات تنفيذية لغرض تسهيل تنفيذ القوانين، باعتبار ان هذه الاخيرة قد تتضمن المبادئ والاسس العامة، ويترك تفصيل ذلك للقرارات التنفيذية، فان لها بذات الوقت ان تصدر من القرارات القائمة بذاتها ولا تستند الى قانون، وتتضمن قواعد عامة لغرض اشباع الحاجات العامة، من خلال تنظيم سير المرافق

[١]- سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، ٢٠٠٩، ص١٥٥. و سليماني هندون، سلطات الضبط في الادارة الجزائرية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الجزائر، ٢٠١٣، ص١٢١.

[٢]- جاء في قرار المحكمة الادارية العليا في مصر" ان النصوص التشريعية انما وضعت لتحكم الظروف العادية، فاذا طرأت الظروف الاستثنائية ثم اجبرت الادارة على تطبيق النصوص العادية فان ذلك يؤدي حتماً الى نتائج غير مستساغة تتعرض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية فالقوانين تنص على اجراءات التي تتخذها في احوال عادية، وما دام انه لا يوجد فيها نص على ما يجب اجراءه في حالة الخطر العاجل، تعين عندئذ تمكين السلطة الادارية من اتخاذ الاجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى لمصلحة العامة دون غيرها" حكم المحكمة العليا الادارية المصرية الصادر في ١٩٦٢/٤/١٤ س٢ مجموعة المبادئ القانونية العامة الادارية العليا، ص٦٠١، وللمزيد ينظر بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة منتوري بقسنطينة، ٢٠٠٧، ص٣٧ وما بعدها.

العامة، وتعرف بالقرارات التنظيمية للمرافق العامة، او لحماية النظام العام والصحة العامة عن طريق انظمة الضبط الاداري.

ففي فرنسا نص دستور سنة ١٩٥٨ النافذ على ان السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإصدار انظمة الضبط، اذ نصت المادة (٢١) منه على انه "يدير الوزير الاول عمل الحكومة....ويتولى تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية اللائحية...." كما ان للمحافظ والعمدة أن يمارس سلطة الضبط الاداري في حدود الاقليم التابع له.

أما في مصر نجد أن دستورها لسنة ٢٠١٤ قد خول رئيس مجلس الوزراء بموجب المواد (١٧٠، ١٧٢) اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وكذلك له أصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء.

وقد خلا دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من أيراد نص صريح يخول السلطة التنفيذية أصدار انظمة الضبط الاداري المستقلة وأكتفى بمنح الحكومة سلطة أصدار الانظمة التنفيذية، اذ نصت المادة (٨٠/ثالثاً) على انه "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية...اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.." ولم يعترف القضاء العراقي للإدارة سلطة اصدار القرارات التنظيمية الا استناداً الى قانون، فقد قضت محكمة التمييز الاتحادية على انه "اذا لم يستند النظام الى نصوص القانون لا تكتسب نصوصه القوة التشريعية"[١]، وهذا يعد مثلب من المثالب على المشرع العراقي مما يؤدي الى اثارة الخلاف بين اراء الفقهاء والاحكام الصادرة عن القضاء بهذا الخصوص، الامر الذي يستوجب تسخير الوسائل القانونية بهدف المحافظة على الامن العام والصحة العامة.

الا ان جانب من الباحثين يرى انه لا يوجد ما يمنع من اصدار انظمة الضبط الاداري من قبل السلطة التنفيذية، استناداً للعديد من النصوص الدستورية، ومن ذلك ما ورد عليه النص في المادة (١١٠) من الباب الرابع المتعلق باختصاصات السلطات الاتحادية، على ان "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية:.... ثانياً: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتامين حماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه..."، والمادة (١١٤) منه، على ان "تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين

[١]- قرار محكمة التمييز المرقم ٣٧٤٧/ح/١٩٦٢ في ١٩٦٢/١/٢٨، اشارت اليه نعم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون،جامعة الموصل/٢٠٠٣/ ص١٢.

السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:.... ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم....، خامسا: رسم سياسة الصحة العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم"[1].

مما تقدم يمكن القول بان الهيئات المختصة باتخاذ التدابير الوقائية للحد من انتشار جائحة كورونا في التشريع العراقي هي كالاتي:

١-**مجلس الوزراء**: نصت المادة (٨٠/ثالثا) من الدستور على صلاحية مجلس الوزراء بإصدار الانظمة ذات الطبيعة التنظيمية العامة وكذلك القرارات الفردية، في ممارسة دورها بتنفيذ القوانين، ويدخل بضمن ذلك اختصاص الضبط الاداري لمواجهة الظروف الطارئة والامراض المعدية.

ومن خلال تلك الصلاحية الدستورية التي يتمتع بها مجلس الوزراء يتبين بوضوح الدور الاساسي والموجه لحماية الصحة العامة، من خلال وضع الخطط الصحية العامة الوقائية والعلاجية، والاشراف على عمل وزارة الصحة والبيئة، ومراقبة كل ما يهدد سلامة وصحة المواطنين.

مما تقدم يتبين لنا الدور البارز الذي قام ولايزال يقوم به مجلس الوزراء في سبيل الحفاظ على الصحة العامة للأفراد في ظل تفشي جائحة كورونا من خلا اصداره للأنظمة والتعليمات والتي تعد قواعد عامة مجردة لها قوة الالزام تصدر وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور وتنفيذا للقوانين المتعلقة بحماية الصحة العامة.

٢-**الوزراء**: يتمتع بعض الوزراء بصلاحية اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد-١٩) ومن بينهم ((وزير الصحة والبيئة)) حيث يُعد وزير الصحة هو المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج الصحية التي تهدف الى تنفيذ جميع الاعمال وتعبئة الوسائل التي تضمن تقديم الخدمات الوقائية للحد من انتشار الفايروس، كما انه يتلقى تقريراً مفصلا من اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية المشكلة بموجب المرسومين رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠ عن حالات انتشار الوباء واحصائية بعدد المصابين والوفيات.

[1]- رافع خضر صالح شبر، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص٢٧.

ولأهمية الصحة العامة للفرد والمجتمع ولغرض المحافظة عليها فقد أوكل المشرع العراقي في قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ مهمة حمايتها والمحافظة على سلامة وصحة المواطنين الى أجهزة وزارة الصحة بالتنسيق مع الجهات الاخرى الساندة لها، فنصت المادة (٢) من قانون الصحة العامة على انه (تقع على أجهزة وزارة الصحة مسؤولية تنظيم العمل في القطاع الصحي واتخاذ الاجراءات اللازمة لانجاز مهامها كاملة..." في حين نصت المادة (٣) منه بأن وزارة الصحة مسؤولة على "العمل مع الجهات الاخرى ذات العلاقة على تهيئة مواطن صحيح جسيماً وعقليا واجتماعياً خال من الامراض والعاهات معتمدة الخدمات الصحية والوقائية أساساً ومرتكزاً لخططها..."

وتتمثل مسؤولية وزارة الصحة في مواجهة جائحة كورونا في جانبين اساسيين هما "**الجانب الوقائي**" والذي يعني وقاية المجتمع من مخاطر تلك الجائحة وتوفير الادوية واللقاحات الضرورية لتجنب الاصابة بذلك الفايروس، فضلا عن تطبيق معايير السلامة المهنية والتثقيف والارشاد الصحي واصدار التعليمات لتنفيذ القوانين والانظمة المتعلقة بحماية الصحة العامة، "**والجانب العلاجي**" والذي يمثل كذلك مسؤولية كبرى على عاتق وزارة الصحة تتمثل في توفير المستشفيات العامة والمتخصصة ومراكز الرعاية الاجتماعية وتوفير الاجهزة والمعدات الطبية اللازمة لمواجهة جائحة كورونا فضلا عن توفير الادوية والموارد البشرية والفنية والادارية.[١]

والجانب الوقائي والذي نحن بصدده من اجل منع تفشي الوباء ، يمثل الخطوة الاساس والمهمة في مجال الحفاظ على الصحة العامة من خطر جائحة كورونا، فكلما زاد الاهتمام بالجانب الوقائي فانه يفرز مجتمعاً معافى وصحيحاً وسالما من الامراض والفايروسات، ومن ثم يقلل الضغط والزخم على الجانب العلاجي ويوفر الموارد المادية المخصصة لذلك.

بالإضافة الى وزير الصحة والبيئة هنالك وزراء أخرين يقع على عاتقهم سبل مكافحة تلك الجائحة، ومنهم على سبيل المثال وزير النقل ووزير الداخلية ووزير التربية ووزير التعليم ووزير المالية.. والخ وكلا يقع على عاتقه مهمة اتخاذ قرارات تنظيمية للحد من انتشار جائحة كورونا.

[١]- د. محمد حمدي محمود زهران، مصدر سابق، ص٥٩-٦٠.

٣-**اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية**: نتيجة تفشي جائحة كورونا قرر مجلس الوزراء بقراره المرقم (٧٩) لسنة ٢٠٢٠ بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٦ على انشاء لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية والتي تم تشكيلها بموجب الامر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ وعدلت فيما بعد بموجب الامر الديواني رقم (٩٧) لسنة ٢٠٢٠، مهمتها وضع السياسات والخطط العامة والأشراف على تنفيذها، وأتخاذ القرارات الرئيسية، وتعزيز التكامل بين الجهات التنفيذية كافة، والتنسيق مع السلطات القضائية والتشريعية، والجهات الدولية ذات الصلة لمكافحة إنتشار الفايروس، وتخول اللجنة المذكورة صلاحيات مجلس الوزراء، وتكون هي الجهة العليا المعنية بمكافحة الفايروس، وترتبط بها جميع الخلايا واللجان والتشكيلات الأخرى ذات الصلة.

٤-**مجلس المحافظة**: بموجب المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يملك مجلس المحافظة الاختصاص الرقابي واصدار التشريعات المحلية في المحافظة لإدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، فضلا عن اختصاصه المنصوص عليه بموجب المادة (١٠/سابعا) بالمصادقة على الخطط الامنية داخل المحافظة بما يحفظ الامن العام فيها.

اذ تتمتع مجالس المحافظات بجملة من الاختصاصات والتي تمكنها من ممارسة اختصاص الضبط الاداري، اذ تختص برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية بهدف النهوض بالواقع الصحي والخدمي للمحافظة ولتقديم الخدمات الصحية على أكمل وجه.

٥-**المحافظ**: يملك المحافظ بموجب المادة (٣١/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم اختصاص في مجال الضبط الاداري من خلال منحه سلطة مباشرة على كافة الاجهزة المكلفة بحفظ النظام داخل المحافظة.

ويمارس المحافظ حسب نص المادة (٣٠) من قانون المحافظات مجموعة من الاختصاصات، ومن أهمها هو اختصاصه التنفيذي كونه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة فيقع على عاتقه الكثير من المهام التنفيذية من بينها تنفيذه للسياسة الصحية العامة كما مخطط لها من الحكومة الاتحادية ومجلس المحافظة كونها اختصاص مشترك، وان تكون الخدمات الصحية العلاجية والوقائية المقدمة في المحافظة لمواجهة ومنع تفشي وباء كورونا وفقاً للسياسة الصحية وتلبي جميع متطلبات ابناء المحافظة، وذلك من خلال اختصاص

المحافظ بالإشراف على انتظام سير المرافق العامة وتفتيشها ومن بينها المرفق الصحي في المحافظة.

ويعد اختصاص المحافظ في مجال الضبط الاداري الصحي من أهم الاختصاصات التي يمارسها في المحافظة لما تنطوي عليه من سلطة حقيقية والتي تتضمن اجراءات وقائية وقسرية من أجل الحفاظ على الصحة العامة، وهذا ما لمسناه في فترة تفشي تلك الجائحة الذي أصبح للمحافظ باعتباره رئيساً للجنة الصحة والسلامة على مستوى المحافظة سلطة اتخاذ قرارات منها فرض حظر التجوال وغلق المحلات والمولات والحدائق العامة والمقاهي من اجل منع تفشي وباء كورونا بين ابناء المحافظة.

٦-**القائمقام**: يعتبر الرئيس الاداري الاعلى في القضاء، ويمارس سلطة الضبط الاداري الصحي في حدود القضاء وفقاً للصلاحية الممنوحة له بموجب المادة (٤١/ثالثا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، للحفاظ على الأمن والنظام والصحة العامة واتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من انتشار الامراض وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم.

٧-**مدير الناحية**: يمارس مدير الناحية صلاحياته الممنوحة له بموجب المادة (٤٣/ثانيا/١) من قانون المحافظات لغرض الحفاظ على الأمن العام والنظام والصحة العامة داخل حدود الناحية.

يتضح لنا مما تقدم أن العراق أخذ بنظام الادارة اللامركزية بشكل يسمح بتوزيع صلاحيات الضبط الاداري لدى السلطة الادارية المركزية، وكذلك الحال بالنسبة للوحدات المحلية، وتبين لنا ان المشرع العراقي قد عدد من هيئات الضبط الاداري الصحي التي من مهامها اتخاذ قرارات ادارية للمحافظة على النظام العام والصحة العامة في الظروف الاعتيادية والاستثنائية في كل من المحافظات والاقضية والنواحي بما يكفل المساهمة في توزيع الاختصاصات بين المركز والاقليم والمحافظات غير منظمة بإقليم، شريطة عدم مخالفة ما يصدر من السلطة المركزية من قرارات بهذا الصدد ليضمن وحدة التنسيق للتعامل مع كل ما يخل بالنظام العام والصحة العامة، وهذا ما ظهر لنا جليا في القرارات التي تصدر من خلية الازمة على مستوى المحافظة لغرض الحد من انتشار وباء كورونا منها فرض حظر التجوال واغلاق المؤسسات الحكومية والمطاعم والمقاهي والمتنزهات..والخ ، وكل تلك القرارات لا تخرج بطبيعة الحال عن اطار القرارات التي تصدر عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية المركزية في بغداد.

المطلب الثالث

صور القرارات التنظيمية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي

تلجا السلطة الادارية الضبطية في ممارسة سلطات الضبط الاداري الصحي لمكافحة جائحة كورونا والحفاظ على الصحة العامة الى اصدار قرارات تنظيمية موجهة الى الافراد اثناء تعرض البلاد الى ظروف طارئة، الهدف منها هي المصلحة العامة للحفاظ على صحة المجتمع وسلامته من الامراض والاوبئة، ولغرض بيان صور أو مظاهر القرارات التنظيمية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي آثرنا تقسيم المطلب الى الفروع الاتية:-

الـفرع الاول

الحظر الصحي (المنع)

ويقصد به ان يصدر من سلطة الضبط الاداري قراراً يلزم به شخصاً أو مجموعة من الاشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما، ويعني أيضا النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد.

ويقصد بالحظر بصفة عامة النهي عن اتخاذ أجراء معين أو ممارسة نشاط محدد لخطورته على النظام العام، الا أن لا يعني المنع المطلق لنشاط معين اذا لم تثبت خطورته على النظام العام، لان في ذلك الغاء للحرية ولا يحق لسلطات الضبط الاداري الغاء الحريات التي كفلها القانون.[1]

وينقسم الحظر تبعاً لخطورة الانشطة أو الافعال على الصحة العامة والبيئة الى قسمين، الاول: **الحظر المطلق**، ويتمثل بالحظر الكامل لتصرف معين لثبوت خطره على الصحة العامة، فهو حظر مطلق لا استثناء عليه ولا ترخيص[2]، ومن الامثلة على ذلك منع رمي النفايات الصلبة أو فضلات الحيوانات الى الموارد المائية وكذلك منع ربط أو تصريف مجاري الدور والمصانع وغيرها الى شبكات تصريف مياه الامطار...الخ.

اما الثاني: فهو **الحظر النسبي** الذي يتمثل في منع الاشخاص المعنوية والطبيعية من القيام بأفعال أو ممارسة أنشطة معينة الا بعد الحصول على أذن أو موافقة أو ترخيص من سلطات الضبط الاداري الصحي.

---

[1]- د. محمد عبيد القحطاني، الضبط الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٣، ص٢١٢.

[2]- د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الادارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٩، ص٤٦٧.

ومن المسلم به في هذا الصدد فيما يخص بحثنا إن المقصود بذلك هو الحظر الجزئي المؤقت أو النسبي سواء من حيث المكان او الزمان، أما الحظر المطلق الشامل لنشاط معين أو حرية معينة التي أجازها القانون يعد غير مشروع، لأنه يعني مصادرة النشاط وإلغاء الحرية التي نصت عليها الدساتير والتشريعات العادية[١]، ومن امثلة ذلك قرار حظر التجوال كتدبير أمني أو وقائي تتخذه الادارة تحظر به مؤقتاً حركة الاشخاص في منطقة معينة مدة من الزمن لأسباب خطيرة تقدر الادارة ان خروجهم يشكل خطراً عليهم او على صحة المجتمع، والتي غالبا ما تطبق كثيراً عقب الظروف الطارئة التي تجتاح البلاد.

ومن امثلة القرارات التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاداري الصحي تنفيذا للقوانين الصحية والبيئية، والتي استعملت أسلوب الحظر الصحي بهدف المحافظة على الصحة العامة نذكر منها في الوقت الحالي القرارات التي صدرت عن اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب المرسومين رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠ عقب اجتياح جائحة كورونا الكثير من القرارات التي تنص على فرض حظر للتجوال في عموم البلاد للوقاية من تفشي فايروس كورونا المستجد وتحديد ذلك الحظر لمدة محددة ويتم تمديده بحسب مقتضى الحال، حيث تضمن الحظر غلق مؤسسات الدولة باستثناء الدوائر الصحية والأمنية والاعلام وكذلك غلق المحلات بكافة أنواعها والمطاعم والمتنزهات والمقاهي كما شمل الحظر غلق المساجد والجامعات والمدارس، وهذا التدبير يتميز بعدد من الخصائص لكي يعد مشروعاً من بينها:

أ- انه يعد تدبير استثنائي، والادارة لا تلجا اليه الا في اوقات الازمات الخطرة التي تعصف بالدولة.

ب- يتميز الحظر بشموله وعمومه فهو غير مختص بشخص واحد، وانما هو تدبير عام يشمل جميع الاشخاص المتواجدين داخل الرقعة الجغرافية التي فرضت الادارة حظر التجوال فيها.

ج- أن يكون حكم الحظر مؤقتاً وينتهي نفاذة عند حلول أجل معين.

د- ان يت الاعلان عنه عن طريق وسائل الاعلام الرئيسية من قنوات تلفزيونية واذاعية رسمية، وصحف ومجلات ورقية او الكترونية رسمية لضمان وصوله الى اغلب المخاطبين بأحكامه.

[١]- د. عزيزة الشريف، مصدر سابق ، ص٩٣،

اما في العراق اجاز المشرع لرئيس مجلس الوزراء سلطة فرض حظر التجوال لمدة زمنية محددة على المنطقة التي تشهد فيها تهديداً خطيراً للأمن او تشهد تفجيرات او اضطرابات او عمليات مسلحة واسعة معادية له وفي تلك المنطقة وتطويقها بقوات مناسبة اذا ثبت او اشتبه حيازة البعض من سكانها اسلحة ثقيلة أومتوسطة او متفجرات او تحصن بها اشخاص خارجون عن القانون بعد استحصال مذكرة قضائية بالتفتيش الا في حالات ملحة للغاية[١].

كما أعطى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، اختصاص الموافقة على اعلان حظر التجوال الى مجلس المحافظة بأغلبية الثلثين بناء على طلب من المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية في الحالات التي تستدعي ذلك[٢].

اما في مصر يصدر قرار حظر التجوال بالاستناد الى قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والتي نصت المادة الاولى منه على انه "يجوز اعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الامن او النظام العام في اراضي الجمهورية او في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب او قيام حالة تهدد بوقوعها او حدوث اضطرابات في الداخل او كوارث عامة"، ويجوز لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارئ ان يتخذ بأمر كتابي او شفوي وضع قيود على حرية الاشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور في اماكن أو أوقات معينة وكذلك تكليف اي شخص بتأدية اي عمل من الاعمال[٣].

مما تقدم يمكن القول بانه من خلال التطبيق العملي للحظر الصحي تبين هناك لبس واضح في مدى فاعلية الحظر الصحي، وأصبح هناك خلط واضح بين الحظر الصحي والحظر الامني، والسبب في ذلك يعود الى إيكال مهمة فرض الحظر الصحي لجهات أمنية ، وبالتالي كاد ان يتحول مفهوم الحظر الصحي الى حظر امني، وخير مثال على ذلك هو قيام رجال الامن بالتركيز على حظر المركبات دون الاشخاص، فعند مرور مركبة يقودها شخص واحد يتم حظرها ومنعها من الحركة، في حين اذا مر عدة اشخاص دون اصطحاب مركبة يسمح لهم بالمرور وهذا يعد عامل اساسي في عدم فعالية تطبيق اجراءات الضبط الاداري الصحي، اذا كان الاجدر بالسلطة المختصة ان تنيط هذه المهمة الى جهات الضبط الاداري الصحي

[١]- الفقرة الثانية من المادة الثالثة من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤.
[٢]- الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
[٣]- المادة الثالثة من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

وبمساعدة الجهات الامنية، وللأسباب المذكورة فان فاعلية الحظر الصحي كأجراء احترازي للوقاية من فايروس كورونا لم يثبت مدى فاعليته للوقاية من هذا الوباء.

الفـرع الثاني

الترخيص الصحي

يقصد به اشتراط حصول الافراد على أذن مسبق من سلطات الضبط الاداري الصحي قبل مزاولة النشاط، ومن الضروري أن يشترط القانون الحصول على ذلك الاذن، لان القانون وحده الذي يملك تقييد النشاط الفردي بل أذن مسبق.[١]، ويعد الترخيص الصحي من الاساليب الوقائية المانعة، اذ يهدف الى تمكين هيئات الضبط الاداري الصحي من التدخل مسبقاً وفرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات الضرورية لتوقي أضرار الانشطة الفردية.

وهذا الاجراء يعد اقل شدة ووطأة من الحظر وهو ايضا من الاساليب الوقائية المانعة ويتم اللجوء اليه عندما يكن من المحتمل ان ينجم عن النشاط قدر من الضرر وذلك بتمكين الادارة من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شانها توقي حصول هذا الضرر، ومن الجدير بالذكر انه لا يجوز للائحة ان تشترط ضرورة الحصول على اذن سابق فيما يتعلق بالحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون، وعلى ذلك اذا نص الدستور او القانون على ضمان حرية من الحريات دون ان يخضع النشاط المتعلق بهذه الحرية لنظام الترخيص(الاذن المسبق) فانه لا يجوز لهيئة الادارة ان تفرض هذا النظام والا كان تصرفها غير مشروع[٢].

اما في حالة ما اذا ورد النص صراحة على وجوب اخضاع ممارسة الحريات التي يكلفها الدستور او القانون لنظام الاذن السابق، او تلك الحريات التي لا يكلفها الدستور او القانون، فلا يوجد مانع من اخضاعها لنظام الاذن السابق، على ان تتقيد الجهة الادارية المختصة بمبدأ المساواة بين الافراد عند منح الاذن او رفضه[٣].

ومن قرارات الضبط التنظيمية التي نصت على وجوب الترخيص أو الاجازة، ما نص عليه نظام ممارسة المهن الصحية رقم (١١) لسنة ١٩٦٢ في المادة الثالثة منه على انه "على كل ذي مهنة صحية يرغب بممارسة مهنته في العراق أن يتقدم بطلب التسجيل والحصول على الاجازة من وزارة الصحة"، وكذلك نظام الرقابة الصحية على المعامل رقم (٧٤) لسنة ١٩٦٨

[١]- د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري ، بدون دار نشر، دهوك، ٢٠١٣، ص٩٣.
[٢] - سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، سنة٢٠٠٤، ص٥٠٥ وما بعدها.
[٣]- رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص٣٦.

حيث نصت المادة الثالثة منه على انه "لا يجوز ممارسة العمل في المعمل الا بعد الحصول على الاجازة الصحية".

ان تبني الادارة الضبطية لنظام الاذن المسبق حين ممارسة بعض الانشطة الفردية، انما يوجب اتخاذ قرار اداري صريح بصدده سواء تم ذلك بالموافقة ام الرفض، لذا فانه لا يمكن الاعتداد بالقرار الاداري السلبي في هذه الحالة، الامر الذي يترتب عليه انه لا يمكن الاكتفاء بالطلب المقدم لممارسة النشاط الفردي فقط، دون رد صريح من الادارة الضبطية سلباً ام ايجاباً وفي حالة ما اذا حدد القانون مدة زمنية محددة لغرض الاجابة على الطلب المقدم بالموافقة أم الرفض، فان انتهاء تلك المدة دون اجابة الطلب بقرار اداري صريح، لا يمكن اعتبار ذلك موافقة ضمنية لممارسة هذا النشاط، ذلك على اعتبار ان تحديد تلك المدة الزمنية بنص القانون لغرض البت بالطلب المقدم، هو لغرض فسح المجال امام الادارة الضبطية المختصة للوقوف على اهمية ممارسة النشاط واثره على الامن والنظام العام والصحة العامة، ثم قيامها على الرد بالنسبة للطلب المقدم اليها لاحقاً، لذا فان مضيء تلك المدة دون البت بالطلب لا يمكن عده من قبيل الموافقة الضمنية، وبالتالي فلا يمكن ممارسة النشاط الفردي عند ذلك.

واذا كانت الجهة الادارية ملزمة بمنح الاذن لممارسة نشاط معين لكل فرد عند توافر الشروط المحددة سابقاً بالنسبة لطالب الاذن، الا ان ذلك لا يمنع تلك الجهة من الغاء الاذن الذي منحته للأفراد سابقاً او التعديل فيه، متى ما تطلبت المحافظة على النظام العام والصحة العامة ذلك الالغاء او التعديل، خاصة في الظروف الطارئة التي تجتاح البلد ومن امثلتها في الوقت الحالي جائحة كورونا التي اجتاحت جميع دول العالم، لذا يكون من حق الدولة وهي تواجه خطر هذا الوباء ان تعدل او تلغي في قراراتها التي سبقت ان منحت بموجبها حق للأفراد متى ما ترتب على ذلك اخلال بالنظام العام والصحة العامة، اذ ان منح الاذن بموجب قرار اداري لا ينشأ حقاً مكتسباً للأفراد، بل يقتصر الاثر القانوني بمنح الاذن على ازالة الموانع القانونية التي تقف حائلاً دون ممارسة النشاط الفردي, ومن جانبنا نرى ان استخدام التراخيص الصحية في ظل جائحة كورونا كانت مشددة جدا لدرجة قد حرمت مزاولة الانشطة التجارية بشكل تام دون ان يكون هنالك تنظيم لها ضمن قيود معينة فعلى سبيل المثال كان بالإمكان منع افتتاح المطاعم للعامة وحصرها على ممارسة النشاط مع اتباع خدمة التوصيل

المجاني للمنازل وبهذا يتم الحفاظ على الصحة العامة وبنفس الوقت ضمان مزاولة النشاط التجاري.

الفرع الثالث

الاخطار الصحي

يجوز في بعض الاحيان ان تشترط اللائحة بان يقدم الاخطار الى السلطة الادارية المختصة قبل مباشرة النشاط، وهنا تكتفي اللائحة بضرورة الاخطار فقط دون الاذن ففي هذه الحالة لا يعتبر النشاط محظوراً، وبموجب هذا النظام فان النشاط الفردي لا يكون محظوراً كما لا يشترط لممارسته الحصول على اذن سابق من الادارة الضبطية المختصة فالمطلوب هنا مجرد الاخطار فقط والعلة في ذلك هو اعطاء فرصة لسلطة الضبط الاداري من اجل احاطتها علماً بماهية ذلك النشاط واتخاذ الاحتياطات اللازمة بإجراءاتها للمحافظة على الامن والنظام العام، ويعد هذا النظام اقل مساساً بالحريات العامة مقارنة مع المظهرين السابقين وهما الحظر والاذن السابق.[١]

ولغرض التخفيف من حدة تلك القيود التي ترد على ممارسة بعض الأنشطة أو الحريات، تضع سلطة الضبط الإداري المختصة أجلاً معيناً للاعتراض على ممارسة نشاط أو حرية معينة بعد الإخطار بها، بحيث يجوز للفرد ممارستها بعد مضي المدة المحددة قانوناً، ويلاحظ إن سلطة الإدارة بنظام الإخطار، تكون سلطة مقيدة وليست تقديرية بمعنى أن الشخص مقدم الإخطار من حقهِ أن يمارس النشاط أو الحرية المخطر عنها إذا لم تقوم الإدارة بالرد عليه في الموعد المحدد ،إذ يعد سكوت الإدارة خلال تلك المدة موافقة على ممارسته للنشاط أو الحرية، ويترتب على عدم الاعتراض على ممارسة النشاط والحرية المخطر عنها أن تصبح نهائية غير قابلة للتعديل أو الإلغاء[٢].

ان الحكمة من فرض نظام الاخطار هو من اجل التوفيق بين ممارسة بعض الحريات المعنوية وحماية النظام العام وذلك من خلال عدم تقييد ممارسة تلك الحريات بقيود تحول دون ممارستها، وبذات الوقت فان تلك الممارسة لا يمكن ان تكون بشكل مطلق، لأنه قد ترتب اثارها السلبية على حقوق وحريات الاخرين، وبالتالي كان من الاجدر اخضاعها لنظام

[١]- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الازهر/غزة، ٢٠١٣، ص٦٨ وما بعدها.

[٢]- سبهان عبد الله يونس الطائي، القيود الواردة على سلطات الضبط الاداري والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص٢٣.

الاخطار، كونه يمثل الوسيلة المناسبة التي تمكن الجهة الادارية من اتخاذ الاحتياطات اللازمة للمحافظة على النظام العام.[١]

ويلاحظ بان فرض نظام الاخطار لا يمكن ان يتم من قبل الجهة الادارية عن طريق انظمة الضبط الاداري، حيث ان المشرع ولوحده هو الذي يقع على عاتقه تحديد وجوب الاخذ بنظام الاخطار وبيان الحريات المقيدة به، وتطبيق ذلك في الظروف العادية الا انه لا يوجد ما يمنع الجهة الادارية من فرض هذا النظام في الظروف الاستثنائية، حيث تتوسع السلطات الممنوحة لتلك الجهة في الظروف الاستثنائية عادة[٢] حيث ورد النص في المادة (٣٨) من "الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥" على ان "تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب أولاً:- حرية التعبير عن الراي بكل الوسائل. ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر. ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون"، اذ يفهم من النص المذكور مع عدم صدور القانون المنظم لتلك الحريات حتى الوقت الحاضر، بان عقد الاجتماعات سواء الخاصة منها ام العامة، لا تتطلب اخطار الجهة الادارية المختصة، وحبذا لو ان المشرع الدستوري قد عمد الى النص على ذلك صراحة في الدستور الحالي حفاظاً على النظام العام والصحة العامة خاصة في الوقت الحالي وما رافقه ذلك من تفشي وباء كورونا الذي أضحى من الضروري الاخبار عن النشاط الذي يقوم به الافراد قبل ممارسته لتقوم الدولة بدورها واخذ الاحتياطات الضرورية، ومن قبيل ذلك اقامة التجمعات التي لها مردود سلبي على الصحة العامة في الوقت الحالي بسبب تفشي فايروس كورونا المستجد.

ومن جانبا نرى بان هذه الصورة من صور القرارات التنظيمية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي المتمثلة بالأخطار الصحي لم تكن فعالة ايضا في ظل جائحة كورونا لعدم وجود رقابة فعالة وعدم اتخاذ أي اجراءات فعلية للأنشطة المخالفة ويعود ذلك بسبب عدم تشكيل لجان فنية متخصصة لمراقبة تنظيم الاخطار الصحي وكان التركيز فقط على الجانب الامني دون الجانب الصحي.

الفرع الرابع

التنظيم الصحي

[١]- محمد رفعت عبدالوهاب،مبادى واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، حلب، ٢٠٠٥، ص٢٤١.

[٢]- محمود ابو السعود حبيب: القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٣، ص،٣٥٩ و د. محمود سعد الدين الشريف: اساليب الضبط الاداري، المصدر السابق، ص٣٠.

هي الاعمال التي تقوم بها الادارة الضبطية بغرض تنظيم انشطة معينة وذلك بوضعها لتدابير وانظمة خاصة تطبق على ممارسة هذا النشاط الفردي او حرية من الحريات في مجال معين.

اذا كانت المظاهر السابقة لأنظمة الضبط الاداري تتضمن حظرا او منعاً للأنشطة الفردية، او وجوب الحصول على اذن سابق او اخطار الجهة الادارية المختصة لممارستها، فان الامر على خلاف ذلك بالنسبة لتنظيم النشاط الفردي، اذ تكتفي الادارة الضبطية بوضع تعليمات وارشادات عامة يجب التقيد بها ومراعاتها عند ممارسة الانشطة الفردية، ومن ذلك على سبيل المثال تنظيم مزاولة المهن الطبية والصحية، كالشروط الواردة في قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٠، وقانون مزاولة منهتي التمريض والقبالة رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٢، وتعليمات مزاولة منهتي التمريض والقبالة رقم (١) لسنة ٢٠١٥، ومن أمثلة ذلك في الوقت الحالي القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب الامر الديواني رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠ عندما أصدرت قرارا برفع حظر التجوال الا انها نظمت ذلك عن طريق ألزام المواطنين ارتداء الكمامات والكفوف عند الخروج من المنزل فضلا عن الزام اصحاب المحال التجارية توفر المعقمات وعدم السماح للأشخاص بالدخول الا في حال عدم ارتداء الكمامة والكفوف، وكذلك الحال بالنسبة لأصحاب سيارات الاجرة عندما نظمت لهم عدد الاشخاص الذين يسمح لهم بالتواجد داخل السيارة والا تعرض من يخالف ذلك الى غرامة مالية أو الحبس بحسب الاحوال.

فالحريات هي الاصل ولكن يتوجب تنظيم الحرية بشكل يجعلها تتماشى مع النظام العام والصحة العامة ومع ضرورات المحافظة على الامن العام، لذلك يعد هذا النظام اقل مظاهر انظمة الضبط الاداري تقييداً للأنشطة الفردية، فالفرد يمارس حريته بدون ان يتقيد باي قيد فاذا اساء استعمالها و جاوز حدودها سأله القانون الجنائي الجزاء المناسب، لاعتبار ذلك جريمة في حق المجتمع[١].

واذا كان الاصل هو ممارسة الحرية والاستثناء على ذلك هو تنظيم النشاط، فان ما يترتب عليه ان لا يؤدي ذلك التنظيم الى حظر ممارسة حرية ما، متى ما كان الحق في ممارستها مشروعاً وغير مخالف للقانون، وان يكون الغرض من التنظيم هو حماية النظام العام والصحة

[١]- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الاداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة ابو بكر بلقايد/ تلمسان، ٢٠١٥، ص٥٣.

العامة حصرا كما ان القيود الواردة فيه انما تكون مؤقتة وغير دائمة، وان يشتمل على الاستثناءات التي يمكن ان ترد على القاعدة العامة فيه.

المطلب الرابع

الاجراءات التنفيذية والقانونية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي

في سبيل منع انتشار الجائحة اتخذت هيأت الضبط الاداري الصحي اجراءات تنفيذية وقانونية لإجبار الاشخاص الطبيعية والمعنوية على احترام وتنفيذ قراراتها من خلال سلطتها في التنفيذ المباشر أو توقيع الجزاءات الادارية التي تتضمنها النصوص القانونية على كل من يخل ويهدد هدفها الذي تبتغيه في المحافظة على الصحة العامة، ولبيان تلك الاجراءات أثرنا تقسيم هذا المطلب الى فرعيين وكالاتي:-

الفرع الاول

التنفيذ الجبري

يعرف التنفيذ الجبري بأنه "حق الادارة في ان تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية اذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة الى اذن مسبق من القضاء[1]، أي أن لسلطات الضبط الاداري الصحي أن تلجأ الى استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها مباشرة دون حاجة للجوء الى القضاء، أما لان القانون أباح لها ذلك لان القرار الاداري يتمتع بالقرينة القانونية، أو الضرورة تبيح لها ذلك عندما تواجه سلطات الضبط الاداري الصحي خطر الاخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة وعليها واجب المحافظة عليه واتخاذ الاجراءات السريعة والتدابير الوقائية اللازمة لدرء الخطر.[2]

ويعد التنفيذ الجبري اجراء وقائي استثنائي لا يبيح لسلطات الضبط الاداري ان تلجأ اليه الا في احوال خاصة، لأنه يحرم الافراد من ضمانات تدخل القضاء ويسمح لهيئات الضبط الاداري ان تتخذ اجراءات تتسم بالقسوة والشدة في الكثير من الاحيان، فهو استثناء من الاصل العام الذي يتطلب لجوء الادارة للقضاء واجراء التنفيذ في حدود ما يحكم به القضاء، وبالرغم من المخاطر التي يمثلها التنفيذ الجبري، الا ان هناك مبررات عملية تبرره والتي تبدو أكثر وضوحاً في مجال الضبط الاداري، أذ تمثل في المحافظة على النظام العام بجميع

[1]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٦، ص٥٧٣.
[2]- د. سليم سليمان، خلاصة القانون الاداري، منشورات زين الحقوقية، بدون مكان وسنة طبع، ص١٧٨.

عناصره ومنها عنصر الصحة العامة، والذي يتطلب اتخاذ اجراءات مادية سريعة تفقد تأثيرها اذا هي أخضعت لاذن قضائي مسبق.[١]

وبما ان التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري الصحي يمثل استثناء على القاعدة العامة التي تتطلب اللجوء الى القضاء لغرض التنفيذ، لذلك لا يمكن الركون اليه الا بحالات محددة على سبيل الحصر والتي يمكن اجمالها بالاتي:-

الحالة الاولى:- وجود نص صريح في القوانين أو الأنظمة يبيح لسلطة الضبط الاداري تنفيذ قراراتها جبراً على الافراد[٢]، ففي مصر نص قانون رقم (١٤١) لسنة ١٩٤٤بشأن حجز المصابين بأمراض عقلية في المادة (١٢) منه على انه "اذا هرب المريض المحجوز جاز القبض عليه واعادة حجزه بالطريق الاداري".

وفي العراق اجازت النصوص القانونية لسلطات الضبط الاداري اللجوء الى التنفيذ الجبري وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، منها ما ورد في قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ في المادة (٧٣) منه على "منع إيواء وتربية الحيوانات في الاحياء السكنية بأعداد تتجاوز الاستعمال العائلي، فان تجاوزت اعدادها جاز للجهة الصحية ان تقرر حجزها وبيعها عن طريق السلطة الادارية في المنطقة".

وكذلك نص قانون الصحة النفسية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧) منه على " ايداع المريض النفسي الذي تشكل حالته خطرا على نفسه او على غيره في وحدة علاجية مغلقة لمدة (٧٢) ساعة بعد ان يقرر الطبيب المختص ذلك".

كما نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٣٣/اولا) على انه "للوزير سلطة ايقاف العمل في أي منشأة أو معمل أو جهة ملوثة للبيئة أو غلقها مؤقتاً حتى ازالة المخالفة".

والامر ينطبق ذاته على العديد من القرارات التي صدرت من اللجنة العليا للصحة والسلامة والتي تتضمن في الغالب منح سلطات لهيأت الضبط الاداري الصحي باتباع اسلوب التنفيذ الجبري على المخالفين للقرارات التي تصدر عن تلك اللجنة دون حاجة الى اللجوء الى القضاء.

---

[١]- د. عادل السعيد ابو الخير، البوليس الاداري،، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٨٧.

[٢]- د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص١٦.

الحالــة الثانيــة:- حالـة الضـرورة، وهـي الحالـة التـي تبـيح لسـلطات الضـبط الاداري اتخـاذ الاجراءات والتدابير الوقائية اللازمة في مواجهة أي خطر يداهم أو يهدد النظام العام ويتعذر دفعه الطرق القانونية العادية.[١]

ففي حالـة الضـرورة يبـيح لسـلطات الضـبط الاداري ان تتـدخل فـوراً للمحافظـة علـى الأمـن أو الصـحة أو السـكينة العامـة، وأن تلجـأ الـى أسـلوب التنفيـذ الجبـري المباشـر دون حاجـة الـى اصدار حكم قضائي، حتى وان لم يرد نص صريح في القانون يبيح تلك الوسيل، استناداً الى قاعدة الضرورات تبيح المحظورات.

ونظـراً لمـا ينطـوي عليـه حـق التنفيـذ الجبـري فـي حالـة الضـرورة مـن تهديـد مباشـر للحقـوق والحريـات العامـة، ولكـي يكـون اسـتخدامه مشـروعاً، لا بـد مـن تـوفر ضـوابط وشـروط معينـة وضعها الفقه وطبقها القضاء في احكامه، والتي يمكن اجمالها بالاتي[٢]:-

أ- وجـود خطـر جسـيم مفـاجئ يهـدد النظـام العـام بعناصـره الاساسـية المعروفـة وهـي (الامـن العام، الصحة العامة، السكينة العامة).

ب- ان يكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة امام سلطة الضبط الاداري الصحي لدرء هذا الخطر.

ج- يجب ان يكون الهدف من خلال استعمال وسيلة التنفيذ الجبري تحقيق المصلحة العامة.

د- يجب ان لا تضحى بمصلحة الافراد في سبيل المصلحة العامة، الا بقدر ما تقتضي به الضرورة، وعلى اساس القاعدة العامة ان الضرورة تقدر بقدرها.

وتطبيقاً لحالـة الضـرورة، فقد اجـاز القـانون المصـري بشـأن المحـال الصـناعية والتجاريـة رقـم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ فـي المـادة (١٢) منـه علـى انـه "للجهـة الاداريـة المختصـة ايقـاف ادارة المحلات الخاضعة لأحكامه وقفاً كلياً أو جزئياً في حال وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الامن العام".

وفـي العـراق فقـد نظـم المشـرع الدسـتوري بموجـب دسـتور عـام (٢٠٠٥) فـي المـادة (٦١/تاسـعاً) منه حالة الطوارئ وخص مجلس النواب بالموافقة على اعلانها بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشـترك مـن رئـيس الجمهوريـة ورئـيس مجلـس الـوزراء، علـى ان تعلـن لمـدة (٣٠) يومـاً قابلـة

[١]- مفتاح علي سالم قريصيعة، التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري، بحث دكتوراه مقدم الى كلية الدراسات العليا، اكاديمية مبارك للأمن،٢٠٠٩، ص١٠٢.

[٢]- د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، مصدر سابق، ص٧٩.

للتمديد، وقد خول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة خلال لمواجهة حالة الطوارئ لغرض ادارة شؤون البلاد، شريطة ان يعرض الاجراءات المتخذة خلالها على مجلس النواب خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ انتهائها.

فضلا عن ذلك منح قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ في المادة (٤٦/ثانياً/ب، ج) و المادة (٤٩) سلطات الضبط الاداري الصحي في حال حدوث وباء بأحد الامراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية (كجائحة كورونا) اتخاذ الاجراءات الكفيلة لمنع انتشار المرض، ولها في سبيل تحقيق ذلك غلق المحلات العامة، وكذلك غلق المؤسسات التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع المختلط والخاص، وهذا ما تم الاخذ به في الكثير من القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب المرسومين رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠، لغرض مواجهة جائحة كورونا باعتبارها وباء يهدد الصحة العامة في الوقت الحالي.

مما تقدم يفهم من ذلك بان وسيلة التنفيذ الجبري هي اجراء استثنائي يتصف بالضرورة، وتبيح لسلطات الضبط الاداري الصحي تنفيذ أوامرها على الافراد بالقوة الجبرية دون أذن سابق من القضاء وفقاً للقانون و بحالات وضوابط وشروط محددة لغرض المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة من بينها حماية الصحة العامة والا كانت متعسفة في استعمال وسيلة التنفيذ الجبري.

ومن جانبنا نرى ان الواقع العملي يشير الى عدم فعالية ذلك الجزاء للحد من انتشار وباء كورونا لعدم تطبيقه من قبل الجهات القائمة بفرض الحظر الصحي بشكل فعال، اذ لم يثبت الواقع فرض اي جزاء على الموطنين نتيجة مخالفتهم القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية، مما ترتب على ذلك عدم احترام الموطنين للتدابير الوقائية الصادرة عن الجهات المختصة وذلك لعدم وجود رادع حقيقي لمن يخالف تلك التدابير.

الفرع الثاني

الجـزاءات الاداريـة

يقصد بالجزاء الاداري عموما بانه التدبير الوقائي الذي تتخذه سلطات الضبط الاداري الصحي بموجب النصوص التشريعية بهدف صيانة النظام العام بأحد نواحيه، فهو أجراء شديد الوطأة على الحريات ولا ينطوي على معنى العقاب، وإنما تدبير وقائي يراد به اتقاء اخلال

بالنظام العام بعناصره المعروفة ظهرت بوادره وخفيت عواقبه[١]، وعلى هذا الاساس تميزت الجزاءات الادارية ببعض الخصائص وكالاتي[٢]:-

١- تفرض الجزاءات الادارية من سلطة الضبط الاداري الصحي دون تدخل من جانب القضاء، الا انه يجب ان يكون لها سند في التشريع سواء كانت نصوصا قانونية أو تنظيمية.

٢-انها جزاءات عامة تطبق على كل من خالف نص قانوني أو قرار أداري بالنسبة للمخاطبين بهما.

٣-أنها ذات طبيعة ردعية، أي انها تحدث رهبة في نفوس الافراد لاسيما عند تطبيقها على المخالفين أسوة بالعقوبات الجزائية، ولا ينطوي على معنى العقاب، وإنما ردع الشخص الذي أخل بالنظام العام بأحد عناصره واجباره على احترام القانون والانصياع لأحكامه.

٤-الجزاء الاداري يجمع بين خصائص التدبير والتنفيذ في وقت واحد، ولذلك يعد من أخطر أساليب الضبط الاداري وأشدها وطأة على الحريات العامة.

والجزاءات الادارية في مجال الصحة العامة تعني قرارات ادارية ذات طابق جزائي تفرضها هيئات الضبط الاداري الصحي على مرتكب المخالفة التي من شأنها أن تضر بالصحة العامة سواء كان فرد معين أم جماعة محددة استنادا لنص تشريعي وفي أطار ما تضمنه من ضمانات.[٣]،ويمكن تقسيم الجزاءات الادارية التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الصحي الى جزاءات إدارية مالية وأخرى غير مالية.

أولا:- الجزاءات الادارية المالية:- هي الجزاءات التي تتخذها سلطات الضبط الاداري الصحي لمواجهة ما يتم من خرق لبعض القوانين والانظمة الصحية لتحقيق الردع العام والخاص والتي تنال بشكل مباشر من الذمة المالية لمرتكبة المخالفة، وتعد من أهم صور الجزاءات الادارية التي تلجأ اليها سلطات الضبط الاداري الصحي[٤]، ومن أبرز وأهم هذه الجزاءات هي الغرامة الادارية.

---

[١]- د. عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري،، مصدر سابق، ص٢٥٠.

[٢]- د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠١٠، ص٧٢.

[٣]- د. اسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر ابراهيم، الاساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية/ كلية القانون/جامعة بابل، السنة السادسة/العدد الثاني،٢٠١٤، ص٦٥.

[٤]- عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط،٢٠١١،ص٨٧.

وتعرف الغرامة الادارية كجزاء اداري مالي بانها "مبلغ من النقود تقرره جهة الادارة المختصة على وفق القانون على المخالف بدلاً من ملاحقته جنائياً عن المخالفة.[١]

ويمكن تعريف الغرامة الادارية في اطار الصحة العامة بانها غرامة فورية تتمثل بمبلغ من المال تفرضه سلطات الضبط الاداري الصحي على مرتكب المخالفة الصحية الذي يلتزم بسدادها بدلاً من ملاحقته جنائياً.

وقد نص قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ في المادة (٩٦) منه على الغرامة الادارية كجزاء اداري صحي وخول سلطات الضبط الاداري الصحي سلطة فرضها على ان لاتزيد عن (٢٥٠٠٠٠) مائتين وخمسين الف دينار.

وبالرجوع الى العديد من القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب الامر الديواني رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠، باعتبارها من سلطات الضبط الاداري الصحي نجد أنها أصدرت منذ تشكيلها العديد من القرارات التنظيمية تضمنت فرض الغرامة كجزاء اداري مالي على كل من يخالف القرارات التي تتخذها بشان الحد من انتشار وباء كورونا، منها على سبيل المثال القرار الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٢٩ الذي تضمن فرض غرامة مالية قدرها (٥٠,٠٠٠) خمسون الف دينار على مركبات النقل الجماعي التي تتجاوز سعتها ٤ ركاب، وعلى سائق المركبة الصالون الذي يحمل أكثر من ٣ ركاب او يسمح بركوب أشخاص لا يرتدون كمامة، وحجز المركبة في حالة تكرار المخالفة، وفرض غرامة قدرها (١٠,٠٠٠) عشرة الاف دينار على كل فرد لا يرتدي كمامة خارج المنزل.[٢]

وتأكيداً على ذلك تضمن القرار الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٤/١٣ على تطبيق احكام المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، الخاصة بمخالفة الاوامر والتعليمات، وتخويل القوات الامنية الساندة للفرق الصحية وتطبيقها بحق المواطنين المخالفين في حال عدم دفعهم الغرامات.

الا انه ومن خلال التطبيق العملي لتلك الجزاءات نلاحظ انه لم يتم تطبيقها على أرض الواقع بالشكل الذي يسهم في فاعلية اجراءات الضبط الاداري الصحي من اجل حماية الصحة العامة من الاوبئة المتمثلة بجائحة كورونا.

---

[١]- د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨،ص١١٤.

[٢]- لمزيد من التفاصيل ينظر قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية المنشورة على موقع الامانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

ثانيا:- الجزاءات الادارية غير المالية:-

هي تلك الجزاءات التي لاتصيب المخالف في ذمته المالية بشكل مباشر، وانما يكون تأثيرها على ذمة المخالف للشروط الصحية بطريق غير مباشر وتكون أوقع أثراً من الجزاءات المالية كونها تمس مصالح هامة للمخالف الذي توقع عليه كتقييد حريته (كالحجر الصحي) أو حقه في العمل وبالتالي تكون ردع للمخالفين ومن ثم حماية للصحة العامة.

وبالرجوع الى العديد من القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة المشكلة بموجب الامر الديواني رقم (٥٥ و ٩٧) لسنة ٢٠٢٠، باعتبارها من سلطات الضبط الاداري الصحي نجد أنها أصدرت منذ تشكيلها العديد من القرارات التنظيمية تضمنت جزاءات غير مالية لمواجهة وباء كورونا تمثلت بالاتي:

١-**الحجر المنزلي:** لجأت غالبية الدول أمام خطورة وسرعة تفشي جائحة كورونا الى اصدار قرارات تنظيمية تتضمن فرض الحجر المنزلي من اجل منع انتشار الوباء، ويعد الحجر المنزلي من التدابير الوقائية المطبقة في جميع دول العالم، وقد نص على هذا التدبير القرار الصادر عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية بتاريخ ٢٨/ابريل/٢٠٢٠ الذي اكدت اللجنة فيه على جميع العراقيين على أخذ الحيطة والحذر والاستمرار في البقاء في منازلهم، والخروج فقط عند الضرورة القصوى، وتطبيق تعليمات الابتعاد الجسدي وعدم التجمع والتزاحم.

ويتمثل الحجر المنزلي في الزام الاشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن اقامتهم خلال الفترة الزمنية المقررة من قبل سلطة الضبط الاداري ما عدا الحالات الاستثنائية المنصوص عليها منها على سبيل المثال:

أ-الخروج لقضاء احتياجات التسوق من المتاجر المرخص لها.

ب-لضرورات العلاج.

ت-لممارسة نشاط مهني مرخص به كما هو الحال بالنسبة للاستثناء الممنوح للكوادر الصحية والاعلامية.

والجدير بالذكر ان الحجر المنزلي يختلف عن الحجر الصحي والعزل الصحي، حيث ان الحجر الصحي يخص اشخاص أصحاء لا تظهر عليهم أعراض مرضية ولكن يشتبه في إصابتهم بفيروس كورونا، حيث يتم حجرهم مع توفير جميع مستلزماتهم واحتياجاتهم، إلى أن يكملوا فترة الحضانة الكاملة للتأكد من سلامتهم، ثم يتم تسريحهم إلى منازلهم، وهذا ما تم

التأكيد عليه بموجب قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة بتاريخ ٧ يوليو ٢٠٢٠ على انه "يجري الفحص السريري للعراقيين الوافدين كافة بالإضافة إلى الفحص السريع وفي حال عدم وجود اعراض وظهور نتيجة الفحص سالبة يجرى لهم الحجر الصحي المنزلي لمدة (١٤) يوما، وفي حالة ظهور اعراض مرض جائحة فيروس كورونا او نتيجة الفحص موجبة فسيتم إحالتهم إلى المستشفى"، أما العزل الصحي فيتمثل في فصل الاشخاص المصابين بالعدوى في أماكن تمنع من الانتقال المباشر وغير المباشر للفيروس من المصابين الى اشخاص أخرين، أما الحجر المنزلي فهو يطبق على جميع الاشخاص من دون استثناء لمنع انتقال العدوى، وهو أجراء وقائي.

الا انه ومن خلال التطبيق العملي للحجر المنزلي في العراق نلاحظ بانه ايضاً لم يكن وسيلة ناجحة في انخفاض معدل الاصابات بجائحة كورونا وذلك لعدم توفير المستلزمات الكافية لذلك الحجر من قبل سلطات الضبط الاداري الصحي فضلا عن عدم التزام المواطنين بإجراءات الحظر والتوصيات الصادرة من الجهات المختصة المتمثلة بضرورة البقاء في المنازل وعدم الخروج الا للضرورة القصوى والسبب في ذلك يتمثل في عدم وجود جزاء يطبق فعلياً على كل من يخالف اجراءات الحظر.

٢-**تقييد حرية التجارة:** أصدرت اللجنة العليا للصحة والسلامة العديد من القرارات منذ انتشار الجائحة التي قيدت فيها حرية التجارة وأجراء التعليق المؤقت للأنشطة التجارية في بداية انتشار جائحة كورونا مع وجود استثناء بتسهيل عبور الشاحنات ومركبات الحمل والبرادات الخاصة بالمواد الغذائية والزراعية والصحية والبيطرية بين المحافظات وداخل المدن، الا انها قررت بعد ذلك اعادة فتح المنافذ الحدودية مع دول الجوار لمدة يومين في الاسبوع لغرض اجراء عملية التبادل التجاري وادخال السلع والبضائع المهمة التي يحتاجها المواطن من اجل مواجهة فيروس كورونا على ان يتم اخضاع عملية التبادل التجاري الى الاجراءات الوقائية الصحية وتعقيم المواد الداخلة جميعها وتعفيرها عند نقطة التبادل التجاري، وعدم السماح بدخول الأشخاص من خلال المنفذ لأي سبب كان باستثناء السلع والبضائع، ثم اصدرت اللجنة عقب ذلك قرارا يقضي باستئناف الانشطة التجارية من المنافذ الحدودية الاخرى.

٣-**اجراء التعليق المؤقت للأنشطة التجارية:** كإجراء احترازي لمواجهة جائحة كورونا اصدر اللجنة ايضاً عدة قرارات تتضمن غلق المتنزهات والمقاهي ودور السينما ومراكز التسوق

والصالات الرياضية والمعاهد التعليمية الخاصة والعيادات الصحية الخاصة وحمامات السباحة والمحال التجارية، باستثناء محال المواد الغذائية والمخابز والصيدليات، فضلا عن استمرار غلق المطاعم باستثناء خدمات التوصيل للمنازل، الا ان هذا الاجراء أيضا وقتي انتهى حال ان قررت اللجنة برفع الحظر الكلي والعودة الى نظام الحظر الجزئي، وبالتالي نرى ان تلك الوسيلة أيضاً لم تكن ذات جدوى في المحافظة على الصحة العامة من خطر جائحة كورونا.

٤-**منع الحق في التجمع:** حيث اصدر اللجنة العديد من القرارات التي تقضي بمنع التجمعات بكافة اشكالها منها على سبيل المثال القرار الذي اتخذ في ٧ يوليو ٢٠٢٠ الذي نص على تمديد الحظر على جميع التجمعات بكافة اشكالها، والقرار المتخذ في ٣١/مايو ٢٠٢٠ الذي نص توجيه الجهات المعنية بتطبيق قرار حظر التجوال بشكل صارم وتشديد الإجراءات داخل الاحياء السكنية ومنع التجمعات، وفي ٢٩/ابريل ٢٠٢٠ نصت ايضا على ان يكون الحد الأقصى المسموح به هو زبون واحد لكل ٥ أمتار مربعة من المساحة المخصصة لزبائن المحلات التجارية والمخازن ومنع دخول من لا يرتدي كمامة وجه وفرض غرامة قدرها (١٠٠٠٠٠) مائة الف دينار على المخالفين من أصحاب المحلات التجارية واغلاقها، كل ذلك يأتي من اجل منع انتشار فيروس كورونا كون تجمع المواطنين واحتكاكهم ببعض يؤدي الى انتاج بؤره خصبة لانتشار الفيروس، الا ان الواقع العملي يشير الى عدم التزام المواطنين بذلك الاجراء مما اصبح دون جدوى في منع انتشار خطر وباء كورونا.

٥-**تقييد حرية التنقل:** قيدت القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة حرية التنقل بصورة غير مباشرة من خلال تعليق وسائل النقل البري والجوي، فبتاريخ ٣١/مايو/٢٠٢٠ اصدرت قرارها الذي يقضي باستمرار تعليق الرحلات الجوية والداخلية، وكذلك الرحلات من وإلى العراق، فضلا عن تمديد حظر السفر بين المحافظات، الا ان هذا المنع مؤقت أيضا حيث قررت اللجنة فيما بعد السماح للعراقيين بالسفر الى خارج العراق على ان يؤخذ تعهد منهم بالحجر الصحي المنزلي (١٤) يوما عند العودة بعد اجراء الفحص السريري والمختبري في المنفذ الحدودي، واخذ الاجراءات الصحية اللازمة بحسب النتائج، وكذلك الحال رفع هذا القيد من التنقل الداخلي عندما اصدرت قرارها برفع الحظر الكلي والابقاء على الحظر الجزئي ولكن وفق شروط حددتها تتمثل فرض غرامة قدرها (٥٠٠٠٠) خمسون الف دينار

على مركبات النقل الجماعي التي تتجاوز سعتها (٤) ركاب، وعلى سائق المركبة الصالون الذي يحمل أكثر من (٣) ركاب او يسمح بركوب أشخاص لا يرتدون كمامة، وحجز المركبة في حالة تكرار المخالفة.

٦-**منح العطل الاستثنائية للموظفين:** تضمنت التدابير الوقائية من اجل منع انتشار وباء كورونا منح عطل استثنائية مدفوعة الاجر لجميع الموظفين، عندما قررت اللجنة تعطيل المؤسسات الحكومية كافة، ويستثنى منها الصحة والجهات الأمنية والدوائر الخدمية وتشمل وزارات الكهرباء والبلديات والزراعة والموارد المائية بالإضافة إلى أمانة بغداد.

٧-**تشجيع العمل عن بعد:** يقصد به العمل الذي يمكن أن يؤدى في مكان ما بعيداً عن المكتب سواء كانت طبيعة العمل دوام جزئي أو كلي أو في أيام معينة، والاتصال يكون الكترونياً بدلا من الانتقال اليه. [١]

ولعل من أهم القطاعات المعنية بالعمل عن بعد هي قطاعات التربية والتعليم العالي، فعندما قررت خلية الازمه بتاريخ ٢٦/شباط/٢٠٢٠ تعطيل الدوام في المؤسسات التربوية والجامعات كافة، وفي ظل استمرار وباء كورونا اصبح من الضروري اللجوء الى التعليم عن بعد الذي يقصد به ايصال المادة التعليمية الى الطالب عبر وسائل الاتصال الالكترونية الحديثة من أجل مواصلة العام الدراسي وعدم ضياع سنة على الطلبة لذا بادرت وزارة التعليم العالي الى اصدار قرار يقضي باعتماد نظام التعليم الالكتروني من اجل اكمال العام الدراسي.

مما تقدم نرى بان نظام الحجر وتقييد الحركة وقواعد التباعد، وكذلك تقييد الأنشطة التجارية وتسوق المواطنين وتشجيع العمل عن بعد ومنع التجمعات جميعها لم تثبت فعاليتها في المساهمة للوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا، لعدم وجود فهم واضح لمعنى الحظر الصحي وذلك كون الجهة التي أنيط بها تطبيق اجراءات الضبط الاداري الصحي هي جهة أمنية وليس جهة ضبط اداري صحي، فضلاً لعدم احترام المواطنين للتدابير الوقائية الصادرة من اللجنة العليا للصحة والسلامة، وذلك لعدم وجود جدية حقيقية في تطبيق ضوابط الحجر وعدم وجود رادع حقيقي لمن يخالف التدابير الوقائية.

واخيراً يُثار تساؤل عن مدى خضوع قرارات سلطة الضبط الاداري الصحي بخصوص مواجهة جائحة كورونا لرقابة القضاء الاداري؟ هذا من جانب ومن جانب اخر، كيف يمكن للقاضي

[١] - د. نبيلة بن يوسف: الثورة الإدارية الحديثة: العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد ٣٢ ،عدد خاص بفايروس كورونا كوفيد ١٩ ،أبريل ٢٠٢٠ ،ص٨٠.

الاداري ان يوازن بين التعارض الحاصل بين هدفين أو أكثر من أهداف الضبط الاداري بالرغم من احتلال نفس المرتبة ضمن اطار الحماية بموجب قرارات سلطة الضبط الاداري الصحي؟

<u>للإجابة على هذا التساؤل الاول</u>:- نود أن نبين ان الاصل أنه يتعين على سلطة الضبط الاداري الصحي الالتزام بالقانون في كل وقت، وأياً كانت الظروف وذلك وفقاً لمفهوم مبدأ المشروعية، الا ان ذلك المفهوم وأن كان صالحاً في الاوقات الطبيعية، فانه يبدو صعب التطبيق عند حدوث الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث أو انتشار الاوبئة (كوباء كورونا في الوقت الحالي) التي تهدد الصحة العامة، لان القوانين لن تسعف سلطات الضبط الاداري الصحي في مواجهة تلك الظروف التي تقتضي سرعة مواجهتها للمحافظة على النظام العام ودفع الاخطار والكوارث العامة.[1]

ان سلطات الضبط الاداري الصحي تستعين في سبيل القيام بمهامها بالعديد من الاساليب والوسائل من اجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام ، وهذه الاساليب أو الوسائل يمكن ردها الى أسلوبين: فهي اما تصرفات قانونية تتمثل في القرارات التنظيمية وقرارات الضبط الفردية وأما اعمال مادية تتمثل في التنفيذ الجبري لقراراتها وتوقيع الجزاء الاداري، اذا تطلب الامر، وذلك لغرض المحافظة على عنصر الصحة العامة باعتباره احد عناصر النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية والتي من ضمنها مكافحة خطر جائحة كورونا، ولأهمية فرض النظام العام بعناصره المعروفة على جميع مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية، فقد منح القضاء للإدارة سلطة التحلل من قيود مبدأ المشروعية التي كانت سائدة في ظل الظروف العادية والتوسع في سلطاتها لمواجهة الظروف الاستثنائية ، اذ تبرر الازمات لهيئات الضبط الاداري بأن تتخذ التدابير اللازمة لمواجهة الازمة وإن لم تقررها النصوص القانونية او المبادئ القانونية.

ففي ظل الظروف الاستثنائية تتسع صلاحيات سلطات الضبط الاداري الصحي، وتمنح بقواعد قانونية سلطات استثنائية لمواجهة هذه الظروف، لان الادارة ملزمة بحماية النظام العام وسير المرافق العامة، وتجد تلك القواعد القانونية اساسها في نصوص تشريعية (تشريعات استثنائية) وكذلك نظرية الضرورة التي ابتدعها القضاء الاداري لرفع الحرج عن الادارة وتمكينها من

[1]- د. سامي جمال الدين، القضاء الاداري-الرقابة على اعمال الادارة-مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٣٢.

مواجهة الظروف الاستثنائية من خلال اضفاء صفة المشروعية على القرارات التي تصدرها لمواجهة تلك الظروف بالرغم من عدم مشروعيتها في الظروف العادية.[١]

لذا لا يكفي ادعاء سلطة الضبط الاداري الصحي بوجود ظرف استثنائي يعجل باتخاذ اجراءات غير مشروعة وفقاً للظروف العادية، بل يجب عليها اقامة الدليل على بروز هذا الظرف ومن ثم يدرس القاضي الاسباب الدافعة والاهداف المبتغاة والوسائل المتخذة لمواجهة هذا الظرف ومدى جديتها وواقعيتها ، مع الاخذ بنظر الاعتبار طبيعة النشاط والصعوبات التي تواجه سلطة الضبط والظروف التي احاطت بالظرف الاستثنائي وحجم الاضرار المتوقعة.[٢]

وقد حدد القضاء مجموعة من القيود والضوابط والتي يستطيع من خلالها ممارسة رقابته على سلطات الضبط الاداري ومنها سلطة الضبط الاداري الصحي في الظروف الاستثنائية، والتي يتعين على سلطات الضبط التقيد بها عند مواجهتها للظروف الاستثنائية وهي كالاتي[٣]:-

١-قيام حالة واقعية غير عادية وغير مألوفة تخرج عن نطاق ما يمكن توقعه، الخطر الجسيم المفاجئ الذي يهدد النظام العام، والأوبئة (كوباء كورونا).

٢-ان يكون اجراء الضبط الاداري الاستثنائي ضرورياً ، ويكون الوسيلة الانجح لمواجهة الظرف الاستثنائي، عندها لا تقتصر رقابة القضاء على مشروعية الوسيلة المتخذة فقط بل تشمل ملائمة هذه الوسائل لأسباب التدخل وفقاً لقاعدة (تناسب شدة الاجراءات مع خطورة الظرف الاستثنائي).

٣-ان يقتصر هدف سلطة الضبط الاداري الصحي في اجراءاتها الاستثنائية على حماية النظام العام بجميع عناصره المعروفة.

٤-ان تخضع اجراءات الضبط الاداري الاستثنائية لرقابة القضاء الاداري للتحقق من ملائمتها ومشروعيتها للظرف الاستثنائي، وان تلتزم بتعويض الضرر الناتج عن الاجراءات الاستثنائية على اساس المخاطر وتحمل التبعة.

---

[١]- د. علي محمد بدير،و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي،و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، جامعة بغداد، ١٩٩٣، ص٢٢٦.

[٢]- عدنان قادر عارف زنكنة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة السليمانية،٢٠٠٦، ص١٦.

[٣]- د. نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص٥٧. وكذلك د.غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء، بدون دار نشر، ط٢، ٢٠١٣ ، ص٦٣-٦٤.

٥-ان تناط سلطة اتخاذ الاجراءات واصدار القرارات بقمة هرم السلطة التنفيذية للدولة من دون غيرها استناداً الى المبادئ الواردة في الدستو، وقد نصت على ذلك المادة (٦١/تاسعا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

فبالنسبة لموقف القضاء الاداري من التدابير المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية فقد اتجه القضاء الاداري الى الاخذ بمبدأ التناسب مع الظروف التي ادت الى إصدار القرار الاداري، وتكون رقابة القضاء على الاسباب التي ادت الى إصدار القرار الماس بالحرية الشخصية والتي غالباً ما تصدر بناءً على قوانين او قرارات لها قوة القانون، وتقف المحكمة المختصة على جدية هذه الاسباب واهميتها على نحو يسوغ تدخل سلطة الضبط الاداري لتقييد الحريات العامة، وبذلك تختلف رقابة القاضي الاداري للتناسب في قرارات الضبط الاداري التي تصدر وفقاً لنظرية الظروف الاستثنائية عن رقابته للتناسب في قرارات الضبط الاداري المقيدة للحريات العامة للأفراد، اذ يخضع النوع الاول لمشروعية الازمات التي دفعت الادارة لإصدارها، وان المشرع منح اختصاصات واسعة لهيئات الضبط الاداري في مواجهة الظروف الاستثنائية ، فضلاً عن تخويل هيئات الضبط حرية واسعة لاختيار التصرف المناسب في معالجة الازمات، وبالتالي يتحلل القاضي الاداري من رقابة الملائمة للتحقق من التناسب بين التدبير المتخذ وخطورة الظرف الاستثنائي.

اما في حالة القرارات التي تمس الحريات العامة للأفراد والتي تصدرها هيئات الضبط الاداري وفقاً للظروف الاستثنائية كمنع التنقل او العمل مثلاً ، فإن رقابة القضاء الاداري وان كانت توسع من اختصاصات السلطات المذكورة وتخفف من قيود المشروعية الا انها تمارس رقابة التناسب في تبني ضرورات حماية حقوق وحريات الافراد بالقدر الذي لا يؤثر في متطلبات المحافظة على النظام العام، لذلك يسعى القضاء الاداري الى زيادة سلطات هيئات الضبط الاداري ، وفي ذات الوقت، تعزيز رقابته على ما تصدر هذه الهيئات من قرارات او تدابير، اذ يلجأ القاضي الاداري الى التحقق من وجود الظرف الاستثنائي وقت اتخاذ التدبير المطعون فيه ، بالإضافة الى مراقبة تناسب هذه التدابير مع خطورة الازمة ، ويقضي بالمشروعية الاستثنائية اذا ثبت ان ما ينطوي عليه من خرق للمشروعية العادية كان لازماً لمواجهة الظروف الاستثنائية ... وبالتالي يمكن للإدارة ان تخفف من وطأة الظرف الاستثنائي مع

المحافظة على القدر اللازم من المساس بالحريات العامة من خلال خضوع التدابير الادارية لرقابة القضاء الاداري[١].

وللإجابة على التساؤل الثاني:- نود ان نبين بما ان حماية الصحة العامة تعد الغاية الاسمى لدى اعضاء الضبط الاداري الصحي في النظام القانون للدولة، فان القاضي الاداري سوف يجد نفسه ملزما بترجيح هدف الصحة العامة على باقي الاهداف الاخرى (الامن العام والسكينة العامة) دون ان يترتب على ذلك اخراج الاهداف الاخرى من اطار اهداف الضبط الاداري واعطاء الاولوية لهدف الصحة العامة، فعلى سبيل المثال اذا ترتب على فرض قرارات الضبط الاداري في ظل جائحة كورونا تقييد لهدف الامن العام والطمأنينة وهذا ماحصل في ظل جائحة كورونا، فان ذلك لا يعني ان هناك تعارض بين تلك الاهداف بل ان القاضي الإداري سيسلك بنفسه مسلكا بتطبيق مبدأ التوفيق الاداري بين الاهداف الثلاثة ضمن اطار الضبط الاداري واعطى الأولوية والارجحية لهدف الصحة العامة دون غيره.

مما تقدم يتضح بان الرقبة القضائية على اعمال سلطة الضبط الاداري الصحي تعد من أقوى وافضل الضمانات العملية والاساسية للحفاظ على مبدأ المشروعية الذي يستلزم موافقة تصرفات هيآت الضبط الصحي لأحكام القانون ومن ثم حماية الحقوق والحريات العامة، وعدم اطلاق يد سلطة الضبط الاداري الا في حالة الظروف الاستثنائية لاتخاذ مايلزم من الاجراءات والوسائل لمواجهة تلك الظروف التي قد يترتب عليها اعاقة أو تقييد حقوق وحريات الافراد، ولا يعني ذلك ان تصرفاتها في هذه الظروف تكون طليقة من كل قيد، فقد اهتم المشرع الدستوري بتقنين الظروف الاستثنائية بهدف تنظيم وتحديد السلطات الاستثنائية ووضع الضمانات الكفيلة لحماية حقوق الافراد حيال تلك السلطات، فضلا عن ذلك خضوعها للرقابة القضائية وما يتطلبه القضاء الاداري من شروط وقيود حددها لتقييد اجراءات الضبط الاداري في تلك الظروف ومدى لزومها لمتطلبات الحالة الاستثنائية.

الخاتمة

في ختام بحثنا الموسوم (مدى فاعلية القرارات التنظيمية المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة جائحة كورونا) سنتطرق إلى أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وذلك وفقاً لما يأتي:

[١]- حسين طلال الجليلي، رقابة القضاء الاداري على قرارات الادارة بخصوص ازمة كورونا، مقال منشور على موقع كلية الحقوق، جامعة الموصل.

أولاً: الاستنتاجات:

١- أن خطورة واتساع انتشار جائحة كورونا وتهديدها على الصحة العامة، تتطلبت فرض قيود على بعض الحقوق والحريات، و خاصة نتيجة تطبيق نظام الحجر الصحي وتقييد حرية التنقل ومزاولة الانشطة التجارية وغير ذلك.

٢- تتعدد وسائل سلطة الضبط الاداري العام من قرارات ادارية تنظيمية تمارس من خلالها سلطة الحظر أو الاخطار ومنح التراخيص وتنظيم النشاطات المراد ممارستها من قبل الافراد، كما قد تلجأ الى القرارات الفردية، وتستعين بالتنفيذ الجبري في حالات أخرى، شريطة أن يستخدم بالقدر اللازم لإطاعة القانون.

٣- تلجا السلطة الادارية الضبطية في ممارسة سلطات الضبط الاداري لمكافحة انتشار وباء كورونا والحفاظ على الامن والنظام العام الى اصدار قرارات تنظيمية موجهة الى الافراد اثناء تعرض البلاد الى خطر التهديد او اضطرابات او أمراض معدية، الهدف منها هي المصلحة العامة للحفاظ على امن المجتمع وسلامته.

٤- لم يساهم نظام الحجر وتقييد الحركة وقواعد التباعد، وكذلك تقييد الأنشطة التجارية وتسوق المواطنين في المساهمة في الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا، لعدم وجود فهم واضح لمعنى الحظر الصحي وذلك كون الجهة التي أنيط بها تطبيق اجراءات الضبط الاداري الصحي هي جهة أمنية وليس جهة ضبط اداري صحي، فضلاً لعدم احترام المواطنين للتدابير الوقائية الصادرة من اللجنة العليا للصحة والسلامة، وذلك لعدم وجود جدية حقيقية في تطبيق ضوابط الحجر وعدم وجود رادع حقيقي لمن يخالف التدابير الوقائية.

٥- من صور القرارات التنظيمية الصادرة من الادارة الضبطية لمكافحة انتشار وباء كورونا الموجهة نحو الافراد هي الحظر والاخطار والاذن المسبق بالترخيص وتنظيم النشاط، الا ان الواقع العملي يشير الى خلاف ذلك من خلال عدم وجود تنظيم اداري لتلك الاجراءات.

٦- نجد إن سلطة الإدارة بنظام الإخطار تكون سلطة مقيدة وليست تقديرية بمعنى أن الشخص مقدم الإخطار من حقهِ أن يمارس النشاط أو الحرية المخطر عنها إذا لم ترد الإدارة عليه في الموعد المحدد، إذ يعد سكوت الإدارة خلال تلك المدة موافقة على ممارسته للنشاط أو الحرية.

٧- أن منح الإدارة سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، لا يعني أن لها مطلق الحرية في تصرفاتها، بل هناك حدود وقيود يتعين عليها عدم تجاوزها تحت طائلة القانون، وذلك حتى في ظل الظروف الاستثنائية ومنها تفشي وانتشار الأوبئة والأمراض.

٨- أن الظروف الاستثنائية كظرف خارج عن الإدارة لابد ان يطبق في اضيق الحدود ، غايته حفظ النظام العام ، والمحافظة على الصحة العامة من تفشي وباء كورونا ، وان الإدارة لابد و ان تخضع للرقابة في تعاملها مع هذه الظروف لضمان عدم تعسفها و اعتدائها على الحقوق و الحريات.

٩- إن القيود التي تفرض على بعض الحقوق نتيجة التهديدات الخطيرة للصحة العامة، يمكن تبريرها عندما تكون ضرورية للغاية، حيث يشترط أن يكون لها أساس قانوني وأدلة علمية، وألا يكون تطبيقها تعسفيا بحق الافراد.

١٠- يمارس القضاء الاداري رقابته على اجراءات الضبط الاداري في الظروف الاعتيادية وغير الاعتيادية، وأي خروج لتلك الاجراءات عن المشروعية، يمكن أن يؤدي ذلك الى الغاء تلك الاجراءات والحكم بعدم مشروعيتها، وذلك في حالة أصابة ذلك الاجراء الضبطي أو القرار بعيب في الاختصاص، أو عيب مخالفة الشكل، أو عيب مخالفة القانون، او عيب مخالفة السبب،أو حتى عيب الغاية التي لا تكون وفق ما رسمها المشرع استنادا الى قاعدة تخصيص الاهداف، وان كان الاجراء أو القرار في حد ذاته محققاً للمصلحة العامة لكنه خرج عن الارادة التي رسمها المشرع، فيكون بذلك قابلا للإلغاء.

ثانيا: التوصيات كأجراء أحترازي للحالات المستقبلية والمماثلة:

ان الوضع الحالي الذي شهده ويشهده العراق من تزايد مستمر في عدد حالات الإصابة بفايروس كورونا، فضلا عن عدد الوفيات المتزايد من جراء هذا الوباء بالمقارنة مع الدول الأخرى، يطرح إشكال حول مدى تجسيد التدابير الوقائية المتخذة في إطار سلطات الضبط الإداري العام من اجل الحد من انتشار وباء كورونا، لكونها نظريا قادرة على كبح هذا الوباء ومنع انتشاره، إلا إن فاعليتها في الميدان تتوقف على جانبين، يتعلق الجانب الأول بمدى تجسيدها فعليا على ارض الواقع، وهذا يتطلب ضرورة تكاثف الجهود أكثر وعمل اكبر يرتكز على التنسيق بين جميع القطاعات المختلفة، أما الجانب الثاني يتعلق بمدى تعاون المواطنين انفسهم ووعيهم بأهمية هذه الإجراءات الوقائية وضرورة تطبيقها، لكونها الحل الأمثل من اجل الخروج بالبلاد إلى بر الأمان، وعلى ضوء هذا نقترح جملة من التوصيات والمتمثلة في:

١-نقترح على المشرع العراقي ان يقيد السلطة الادارية الضبطية بحدود معينة ووفق الخطر الموجود والا يترك الامر مفتوحا للتقدير، وأناطة مهمة تطبيق اجراءات الضبط الاداري الصحي لجهات متخصصة في مجال الهدف المراد الوصول اليه.

٢-يعتبر المواطن العنصر الفعال والحيوي للحد من انتشار جائحة كورونا أو الزيادة في انتشارها، لذا يتوجب بعد اجراءات الوقاية والتوعية التي أخذت وقتها الكافي التدخل عن طريق القوة لفرض احترام المواطن لجميع التدابير الامنية والصحية الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية لمواجهة خطر انتشار جائحة كورونا، حيث تقتضي الضرورة التعامل بحزم مع الخروقات المتكررة من قبل المواطنين وتطبيق العقوبات المنصوص عليها، كون المسألة متعلقة بالصحة العامة وبالتالي بأرواح الملايين من الناس.

٣-ضرورة العمل على زيادة توعية المواطنين بخطورة جائحة كورونا (كوفيد- ١٩) ومخاطرة على الصحة العامة والأوبئة الاخرى التي من شأنها تهدد الصحة العامة، وإعلام المواطنين بكل إجراء وقائي وألزامية تطبيقه للحد من انتشار الوباء، فضلا عن توفير دورات تدريبية متخصصة للجهات المناط اليها.

٤- العمل على تجسيد إجراءات الوقاية، وفرض عقوبات إدارية مضاعفة ضد الأشخاص الذي خالفوا تدابر الوقاية للحد من انتشار وباء كورونا لأكثر من مرة، فضلا عن إعداد برامج تتضمن الخطط القادمة في حالة زيادة تفشي الوباء أكثر، أو في حالة تراجعه.

٥-ضرورة تناسب التدابير الوقائية المتخذة من قبل الحكومة مع تطور الموقف الوبائي في كل محافظة، كما نهيب بالسلطات العامة، تطبيق إجراءات الحجر المنزلي على المواطنين بمزيد من الصرامة خاصة في الأماكن والأحياء التي تعرف انتشارا كبيرا للوباء، كما يفضل تواصل السلطات المحلية مع أفراد المجتمع وإشراكهم في كل ما يتعلق بشأن التدابير المتخذة التي تخص الحجر المنزلي، للحد من حالة الذعر وتحسين القبول والامتثال له للحد من انتشار الوباء.

٦-يجب على السلطات العامة في الدولة تدارك نقاط ضعف المنظومة الصحة، وإعطائها أولوية أكثر في المستقبل.

٧-نقترح كذلك بان تعرض قرارات السلطة الضبطية الادارية على البرلمان للتصديق عليها خلال مدة محددة من اتخاذها لأنها تتعلق بحقوق وحريات الافراد، كون المشرع العراقي

لم يلزم سلطت الضبط الاداري بعرض قرارها الذي تتخذه على مجلس النواب، وهي توصيه يدعو الباحث المشرع العراقي وجوب الاخذ بها و ذلك العمل على تطوير النصوص المتعلقة بالضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، والعمل على تطوير الوسائل التي تنفذ الضبط الإداري الصحي بها في الظروف الاستثنائية.

المصادر

اولا: الكتب:

١-د. ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨.
٢-د. إبراهيم شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤.
٣-د. اسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر ابراهيم، الاساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن كلية القانون/جامعة بابل، السنة السادسة/ العدد الثاني، ٢٠١٤.
٤-د. أمان محمد أسعد، الثقافة الصحية ، دار الفجر للنشر ، ط ١ ، القاهرة، ٢٠٠٨.
٥-د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
٦-سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، سنة٢٠٠٤.
٧-د. سامي جمال الدين، القضاء الاداري-الرقابة على اعمال الادارة-مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٣٢.
٨-سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، ٢٠٠٩.
٩-د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العري، طبعة منقحة مصر، ٢٠٠٦.
١٠-د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٤.
١١-د. سليم سليمان، خلاصة القانون الاداري، منشورات زين الحقوقية، بدون مكان وسنة طبع.
١٢-د. علي محمد بدير، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، جامعة بغداد، ١٩٩٣.
١٣-عزة علي المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٩.
١٤-عائشة عتيق، جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية: الجزائر ، دار خالد اللحياني للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
١٥-د. عادل السعيد ابو الخير، البوليس الاداري،، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
١٦-عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانون للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
١٧-عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٨.
١٨-د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الادارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٩، ص٤٦٧.
١٩- د. عبد العزيز محمد حسن حميد ، الحق في الصحة العامة في ظل المعايير الدولية، دار الفكر الجامعي، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٨.
٢٠-ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.
٢١-محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٤.
٢٢-محمد رفعت عبدالوهاب، مبادى واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، حلب، ٢٠٠٥.
٢٣-محمود ابو السعود حبيب: القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٤-د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠.
٢٥- د. محمد حمدي محمود زهران، الرعاية الصحية كحق من حقوق الانسان، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون رقم طبعة وسنة نشر.
٢٦- د. محمد عبيد القحطاني، الضبط الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٣.

٢٧- د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٨- د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري ، بدون دار نشر، دهوك، ٢٠١٣.
٢٩- د. نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
٣٠- ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط٢، الجزائر، ٢٠٠٧.
٣١-د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠١٠.

ثانيا الرسائل والاطاريح:

١- إبراهيم بن مبارك اليوسف، أحكام الضبط الإداري في مجال الصحة العامة دراسة مقارنة، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية،٢٠٠٢.
٢- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الازهر/غزة، ٢٠١٣.
٣- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة منتوري بقسنطينة، ٢٠٠٧.
٤- رافع خضر صالح شبر، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٧.
٥- سبهان عبد الله يونس الطائي، القيود الواردة على سلطات الضبط الاداري والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة تكريت، ٢٠١٠.
٦- سليماني هندون، سلطات الضبط في الادارة الجزائرية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الجزائر، ٢٠١٣.
٧- عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط،٢٠١١.
٨- عدنان قادر عارف زنكنة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة السليمانية،٢٠٠٦.
٩- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الاداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة ابو بكر بلقايد/ تلمسان، ٢٠١٥.
١٠- مفتاح علي سالم قريصيعة، التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري، بحث دكتوراه مقدم الى كلية الدراسات العليا، اكاديمية مبارك للأمن،٢٠٠٩.
١١- نعم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل/٢٠٠٣.

ثالثا: البحوث والمقالات المنشورة:

١- د. حسون محمد علي، محاضرات الضبط الاداري وفق التشريع الجزائري، السنة الثانية مؤسسات ادارية ودستورية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥/ قالمة.
٢- حسين طلال الجليلي، رقابة القضاء الاداري على قرارات الادارة بخصوص ازمة كورونا، مقال منشور على موقع كلية الحقوق، جامعة الموصل.
٣- منصور نصر الدين، التصدي للوباء العالمي كورونا من خلال وسائل الضبط الاداري، بحث منشور في مجلة حوليات، جامعة الجزائر، المجلد ٣٤.
٤- د. نبيلة بن يوسف: الثورة الإدارية الحديثة: العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد٣٢، عدد خاص بفايروس كورونا كوفيد ١٩ ،أبريل ٢٠٢٠.