

## فلسفة الدولة المالية في مواجهة الكارثة الوبائية

### دراسة دستورية مقارنة

أ.و. حيدر وهاب عبود  
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

#### المخلص

ذاقت الانسانية في الأونة الأخيرة مرارة انتشار فيروس كورونا الذي تسبب بإزهاق الأرواح ، وتعطيل المصالح ، وإضعاف التواصل الإجتماعي . وقد أنقسمت الدول في تعاملها مع هذا الوباء على قسمين : دول متقدمة ، مثل: المانيا ، وضعت في دساتيرها نصوصا تبين كيفية التعامل مع الكارثة الطبيعية انطلاقا من فلسفة قوامها أن الظروف الإستثنائية تقتضي إتباع قواعد قانونية تستجيب لمتطلبات السرعة ، وعدم التراخي والتصدي الحازم للمخاطر مع تخصيص الأموال الكافية للمرافق العامة الصحية . ودول نامية ، مثل العراق ، لم تتضمن دساتيرها نصوصا تعكس رؤية فلسفية وتنظيمية متكاملة لكيفية التعامل مع الكوارث الطبيعية مع تخلف في مرافقها العامة الصحية ومشاكل في ماليتها العامة لكن توجد مفارقة لفتت الأنظار وشدت الأفكار ، أثناء انتشار وباء كورونا ، وهي أن الدول المتقدمة لم تنتهياً مبكرا ولم تستعد استعدادا تاما لمواجهة الوباء. ولربما عدم اتخاذ الاحتياطات المناسبة من قبيل حظر التجوال أو منع النقل بأنواعه كافة في وقت مبكر في تلك الدول كان لدوافع اقتصادية بينما في العراق وعلى الرغم من قلة الإمكانيات ، وتهالك البنى التحتية إلا أن إجراءات الإدارة في حماية الصحة العامة فعلت فعلها الفعال في الحد من انتشار الوباء بيد أن تلك الإجراءات إن كانت حققت المراد من الناحية الصحية إلا أنها تركت أثارا سلبية من الناحية المعيشية . إذ تأثرت اقتصاديا شرائح مجتمعية عدة مثل : العاملين بأجر يومي في القطاع الخاص ، وأصحاب الصناعات والحرف . وقد اقترحنا عدة مقترحات من أجل تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن الإجراءات المتخذة لمواجهة وباء كورونا .

#### Abstract

The world has suffered recently the spread of Coronavirus which took lives, put businesses on hold, and significantly minimized social

interaction. In dealing with this pandemic, countries can be divided into two groups. The first is developed countries, like Germany, which have in their constitutions provisions showing how to deal with natural disasters stemming from a philosophy that extraordinary circumstances require following legal rules responding to the requirements of speed and facing risks with resolution and allocating sufficient funds for public health facilities. The second group is the developed countries, like Iraq, whose constitutions do not contain provisions reflecting a philosophical view and complete organization of how to deal with natural disasters, on top of having poor public health facilities and financial problems. There is however an irony that caught the attention of many in the fact that developed countries did not take early preparations and get ready to face the pandemic by imposing restrictions like curfew and stopping transportation. May be there are economic reasons behind that. In a country like Iraq, on the other hand, despite lack of capabilities, the procedures implemented to protect public health were highly effective in preventing the spread of the virus. Although accomplished their purpose with respect to public health, such measures badly affected people's means of making a living, with many groups affected: public sector daily wage workers, craftsmen, and others. In this paper, a number of suggestions to mitigate the negative effects of the procedures taken to face coronavirus are given.

### مقدمة

داهمت دول العالم في الوقت الحاضر كارثة صحية تمثلت بانتشار وباء كورونا . وقد تسبب هذا الوباء بحدوث تداعيات خطيرة ، وآثار وبيلة لم تقتصر على الجانب الصحي فقط بل شملت كذلك الجانب المالي حيث انحدرت أسعار البترول العالمية لمستويات لم يشهد لها التاريخ مثيلا من قبل .

**مشكلة البحث :** إن وقوع الكارثة الوبائية يتطلب مصروفات مالية استثنائية وغير مألوفة في الظروف الإعتيادية لكن الموارد المالية المتأتية من تصدير العوائد البترولية التي تشكل نسبة مهمة من موارد موازنات الدول النامية قد انحسرت بفعل الهبوط الحاد في أسعار السوق العالمية مما يعني أن تلك الدول سقطت بين فكي كماشة ، فمن الجانب الصحي توجد حاجات لا تقبل التأجيل أو التراخي في اشباعها بينما في الجانب المالي لا توجد كفاية مالية .

**هدف البحث :** إن التغلب على هذه المشكلة ، المزدوجة الأبعاد ، يتطلب وجود إدارة للمالية العامة قادرة على مواجهة الظروف الحرجة بسرعة وحزم ، ولا يتأتى ذلك إلا بالاستناد إلى فلسفة دستورية واضحة وجليّة تحدد الروح التي تعمل

بها الأجهزة الحكومية في مواجهة الكوارث الطبيعية ، وتعكس تلك الفلسفة روى مبنية على المرونة في التعامل وبما يتناسب مع خصوصية الظرف الحرج الذي تمر به الدولة، وبما يؤمن الموارد المالية الكافية لتغطية النفقات العامة الضرورية. **أهمية البحث**: تزداد أهمية هذا الموضوع في العراق الذي يعاني إلى جانب الأزمات ، المتقدم ذكرها ، أزمات مالية مثل : تهالك البنى التحتية ، و التأخر المزمع في إقرار الموازنة العامة ، وعدم إقرار حساباتها الختامية ، وسوء توزيع الموارد المالية، وإهمال مبدأ العدالة الاجتماعية .وأزمات سياسية أبرزها استقالة مجلس الوزراء واقتصار مهامه على تصريف الأمور اليومية ، وهي صلاحية محدودة لا تتناسب مع جسامة المسؤولية الواجب النهوض بها للتصدي لآثار الكارثة الوبائية .

**خطة البحث** : للوقوف على أبعاد هذا الموضوع من جوانبه الدستورية ، والمالية ، والإدارية فإننا سنقسم بحثنا على ثلاثة مطالب: نتكلم في الأول : عن الإدارة المالية للكارثة الوبائية . وفي الثاني : نقف على التنظيم الدستوري لإدارة الكارثة الوبائية من الناحية المالية . وفي الثالث : نتناول موقف المشرع والإدارة في العراق من تعويض المتضررين من الكارثة الوبائية . ثم نختم البحث بمجموعة من المقترحات التي نراها خليقة بالطرح .

### **المطلب الأول : الإدارة المالية للكارثة الوبائية**

يكتسب موضوع إدارة الكارثة الوبائية من الناحية المالية أهمية كبرى نظرا لخطورة الوباء على الصحة العامة للشعب مع توقع الإدارة أن تزداد الأعباء المالية الملقاة على عاتقها في هذا الظرف الحرج . وسنتكلم عن هذا الموضوع في البيان التالي :

#### **أولا : أهمية الإدارة المالية للكارثة الوبائية**

إن ضمان استمرار المرافق العامة للدولة سواء أكانت مرافقا اتحادية ، أم اقليمية ، أم محلية بأداء مهامها بانتظام واطراد يتطلب تهيئة الأموال لها وتمكينها من صرف تلك الأموال على أوجه الإنفاق المختلفة لإشباع الحاجات العامة ، وإذا كان تخصيص الأموال للمرافق العامة يعد واجبا على الدولة في الظروف الاعتيادية ، فإن إثثار تلك المرافق بالإنفاق الحكومي في الكوارث الوبائية يعد أكثر وجوبا وأشد إلزاما بسبب عظم المهام ، وجسامة المسؤولية الملقاة على عاتق الإدارة المكلفة بمواجهة الوباء التي ينبغي عليها تحقيق درجة استجابة سريعة وفعالة للأحداث الناتجة عن وقوع الكارثة ، وتخفيف الآثار الناتجة عنها مع سرعة العمل على إعادة الأوضاع على ما كانت عليه قبل حدوث الكارثة . ولتحقيق ذلك يقع على الإدارة أن تُلبى متطلبات عدة مثل : إنقاذ حياة الإنسان ، وحماية صحته من خلال سرعة نقل المصابين من المناطق الموبوءة إلى المستشفيات وتقديم الرعاية

الطبية اللازمة لهم ، وسرعة دفن جثث الموتى ، ومواجهة المشاكل النفسية التي تنجم عن حدوث الكارثة ، وتطهير المناطق المنكوبة وتعفيرها باستمرار مع إزالة مسببات التلوث الوبائي من المنطقة<sup>(١)</sup>. وكل هذه المهام لا يمكن تحقيقها مالم تتوافر للإدارة التخصيصات المالية اللازمة لمواجهة الوباء والحد من مخاطره .

إن الكلام المتقدم لا يعني أن الإدارة تحتاج إلى الأموال أثناء حدوث الكارثة الوبائية فقط بل أن الإحتياج المذكور يسبق وقوع الكارثة ، لأن الإدارات الناجحة ينبغي لها التهيؤ والإستعداد المبكر للحالات الطارئة ويتحقق ذلك من خلال :

- ١ - الإستعداد للخسائر المالية من خلال الاحتفاظ باحتياطي نقدي .
- ٢ - التحضير لرعاية الأشخاص أثناء وقوع الكارثة الوبائية عبر شراء مداخل الأدوية والمعدات الطبية وصيانتها ، وتهيئتها للتوزيع العاجل .
- ٣ - توفير أجهزة الإنذار المبكر والكشف عن هجمات الإرهاب البيولوجي عن طريق شراء أجهزة الاستشعار عالية التخصص مثل : نظام BioWatch التابع لوزارة الأمن الداخلي الأمريكية .
- ٤ - تعزيز أنظمة مراقبة الأمراض على أساس السجلات الصحية الإلكترونية<sup>(٢)</sup> .

### ثانياً: تعريف الكارثة الوبائية

تعني الكارثة في اللغة العربية النازلة العظيمة والشدة ، وجمعها كوارث<sup>(٣)</sup> . أما الوباء فيعني مرض عام ويجمع ( أوباء ) و ( أوبئة )<sup>(٤)</sup> ، عليه فإن الكارثة الوبائية من الناحية الاصطلاحية تعني انتشار مرض أو أمراض معينة بصورة غير متوقعة ناجمة عن قوى الطبيعة أو بسبب فعل الانسان ويترتب عليها خسائر في الأرواح ، وتكون ذات تأثير شديد على الاقتصاد الوطني والحياة الاجتماعية<sup>(٥)</sup> . حري بالإشارة إليه أن بعض الجهات مثل : وكالة إدارة الطوارئ الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية وضعت أوصافاً كمية للكارثة الطبيعية عام ١٩٦٩ فقد تم تعريف كارثة كبرى على أنها حادثة تتضمن إحدى الوقائع التالية :

- ١ - ما لا يقل عن ١٠٠ حالة وفاة بشرية أو
- ٢ - ١٠٠ إصابة بشرية على الأقل .
- ٣ - أضرار اقتصادية لا تقل عن مليون دولار أمريكي<sup>(٦)</sup> .

(١) د . عزة أحمد عبد الله ، إدارة الكوارث الطبيعية ، مع تطبيقات على الزلازل والسيول ، بحث منشور في مجلة كلية التدريب والتنمية ، أكاديمية مبارك للأمن العدد ( ٩ ) ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٤١ .

(٢) Robert James Kim-Farley ,MD,MPH ,Public Health Disasters :Be Prepared , American Journal of Public Health , September ,2017 www.ncbi.nlm.nih.gov .

(٣) د . عزة أحمد عبدالله ، المصدر أعلاه ، ص ٣٤١ .

(٤) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، كويت ، ١٩٨٣ ، ص ٧٠٦ .

(٥) ينظر في تعريف الكوارث عموماً : د . عباس أبو شامة عبد المحمود ، مواجهة الكوارث غير التقليدية ، الطبعة الأولى ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩ .

(٦) Abdulnasir F. Al-Jazairi, Disasters and Disaster Medicine , 2018 . [www.intechopen.com](http://www.intechopen.com)

### ثالثا : ازدياد أعباء الإدارة المالية في أوقات الكارثة الوبائية

تواجه الإدارة ، أثناء وقوع الكارثة الوبائية ، طرفا استثنائيا يحملها أعباء مالية متزايدة وغير تقليدية ، فالإدارة على سبيل المثل :مسؤولة عن الأضرار الناشئة عن مخاطر المهنة وإصابات العمل التي تصيب العاملين في المرافق العامة الصحية ، وكذلك عن الأضرار التي تسبب بها الإدارة للمخاطبين بقراراتها حسب ما سنوضحه في موضعه من البحث .لكن بالمقابل قد تؤدي الكارثة الوبائية إلى تخفيف النفقات المالية العامة في جوانب معينة. فقد أدى أنتشار فيروس كورونا إلى قيام بعض الدول إلى اطلاق سراح الموقوفين خوفا عليهم من انتشار العدوى . ففي العراق بلغ عدد المتهمين الذين أطلق سراحهم لغاية ٢٢ نيسان ٢٠٢٠ (٢٠٠٤٠) متهما<sup>(١)</sup> .

**لكن هل الخوف من انتشار فيروس كورونا يعد سببا كافيا لإلزام القضاء أو الإدارة بإطلاق سراح الموقوفين أو المسجونين ؟**

رفضت المحكمة العليا بولاية واشنطن في الولايات المتحدة الأمريكية دعوى قضائية لإطلاق سراح نزلاء السجون المسنين أو الذين لديهم مشاكل صحية أو كانوا على وشك الإفراج عنهم . وكانت الدعوى قد تم رفعها من بعض السجناء استنادا إلى ضرورة حمايتهم ضد خطر تفشي فيروس كورونا وهو ما لا يكون إلا من خلال اطلاق سراح المسجونين لأنهم لا يستطيعوا على الحفاظ على سلامتهم داخل السجن وذلك أسوة بما تم بسجون فرنسا والمملكة المتحدة .

وأستت المحكمة قرارها بالرفض على أن إدارة السجون الأمريكية قد قامت بالفعل بتوزيع أقنعة للوجه ، وصممت مساحة نوم منفصلة للسجناء ، وأجرت تحاليل لما يزيد عن ٣٠٠ سجين ، كما أنها أفرجت عن بعض المخالفين وخففت أحكام البعض الآخر ، إلا انه وان اتفق خبراء الصحة العامة على أنه من الضروري اجراء تخفيض في عدد نزلاء السجون إلا أن ذلك لا يعني اطلاق سراح الالاف والذي يمكن أن يُشكل تهديدا ليس فقط للمواطنين ولكن أيضا للسجناء أنفسهم والذي يمكن أن ينتهي بهم المطاف بلا مأوى .

عليه إذا كانت هناك فعلا مخالفة غير دستورية فإن الحل لا يكون بالإفراج عن السجناء بل العمل على اصلاح هذه المخالفة . وقد فشل المدعون في إثبات أن إدارات السجون لا تقوم بواجبها في اتخاذ اجراءات لكفالة الحماية الضرورية للسجناء في مواجهة خطر فيروس كورونا ، ولم يوضحوا الأساس القانوني والدستوري سندالطلبهم بإطلاق سراح نزلاء السجون<sup>(٢)</sup> .

(٦) ينظر : موقع مجلس القضاء الأعلى :www.hjc.iq تاريخ الزيارة ٦ / ٥ / ٢٠٢٠ .  
(١) رقم القرار ٨ - ٩٨٣١٧ في ٢٣ / ٤ / ٢٠٢٠ منشور باللغة الانكليزية على موقع LinkedIn مع تعليق القاضي محمد علي عضو مجلس الدولة المصري .

## المطلب الثاني: تنظيم الدساتير المعاصرة للإدارة المالية للكارثة الوبائية

تحرص الدول النابهة على أن تضع في دساتيرها النافذة تنظيمًا دقيقًا وشاملاً لماليتها العامة في الظروف الاستثنائية للحيلولة دون حدوث أي توقف أو تعثر في مهامها الموكولة إليها. وقد ظهرت هذه النزعة الدستورية بعد الحرب العالمية الثانية بظهور ما يعرف بدولة الرفاه التي تؤمن بالتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث تبنت أكثر الدول الأوربية، وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية برامج أكثر وضوحاً للرعاية الاجتماعية بهدف تأمين مواطنيهم من "المهد إلى اللحد" فوفرت تلك البرامج اعانات كبيرة للبطالة، ونظماً شاملة للرعاية الصحية، ومساعدات للتعليم، واعانات ضخمة للحماية من مخاطر الأمراض والحوادث والشيخوخة ورعاية الطفولة وغيرها<sup>(١)</sup> بهدف الوصول بمواطنيهم إلى الترفيه والنعيم المقيم وتخليصهم من شظف الحياة والعوز السقيم.

ولاشك أن النص في صلب الدستور الذي يُعد القانون الأسمى في الدولة على المعالجة المالية للظروف الطارئة توجي به مبررات عدة، فعلى مستوى المواطن يرتب هذا التنظيم حقوقاً دستورية له، وعلى مستوى السلطات العامة تعرف كل سلطة حدودها واختصاصاتها فلا تعتدى على حدود سلطة أخرى، وعلى مستوى التنظيم الدستوري تعرف الحكومة الاتحادية والأقاليم أو الولايات ما لها وما عليها فلا تختلط الاختصاصات مع بعضها، ولا يحدث التنازع فيما بينها.

وقد اخترنا القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية المعدل النافذ لسنة: ١٩٤٩ نموذجاً على تلك الدساتير لتسليط الضوء عليها ومقارنتها مع دستور جمهورية العراق النافذ لسنة: ٢٠٠٥ سيما أن الدولتين حالياً من الدول الاتحادية التي يفترض أن تقوم على أسس ومنهاج وفلسفة متقاربة إن لم تكن موحدة:

### أولاً: المعالجة المالية في القانون الأساسي الألماني للظروف الطارئة الناجمة عن الأوبئة

عامل المشرع الدستوري الألماني الكوارث الطبيعية عموماً التي تحل بالدولة معاملة تأخذ بنظر الاعتبار السرعة والحزم في احتواء الآثار السلبية التي تنجم عن تلك الظروف بعيداً عن التأخير أو التعقيد، وبخصوص المعالجة ذات الطابع المالي فقد سلك المشرع الدستوري الألماني اتجاهات مختلفة بهذا الصدد نقف عليها في البيان التالي:

(٢) ينظر: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة دمشق، بدون ذكر مكان النشر، ١٩٦٥، ص ٢٦٤. ينظر كذلك: محمد حسن يوسف، الأزمة المالية العالمية لماذا تستعصي على الحل، ط ١، الدار العربية للعلوم ناشرون - بيروت، ومركز الجزيرة للدراسات - الدوحة، ٢٠١٣، ص ٧٧.

## ١- المرونة في توزيع الاختصاصات التشريعية بين السلطة التشريعية الاتحادية والولايات

وزع القانون الأساسي الألماني الاختصاص التشريعي بين السلطة التشريعية الاتحادية والاتحاد، وهذا التوزيع قائم على أساس وجود نوعين من الاختصاصات التشريعية الأولى : حصرية بالسلطة التشريعية الاتحادية . والثانية تنافسية أو تشاركية بين السلطة الاتحادية وبين الولايات . فلولايات حق التشريع في مجالات التشريع التنافسي، إذا لم يمارس الاتحاد فيها بموجب قانون ، اختصاصه التشريعي وبالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص. ومن أمثلة الاختصاص التشريعي التنافسي اتخاذ إجراءات الوقاية من الأمراض الخطيرة أو المعدية للإنسان أو الحيوان<sup>(١)</sup> .

## ٢- تقديم المساعدات المالية للولايات

زود القانون الأساسي الألماني السلطة التشريعية الاتحادية بتقديم مساعدات مالية للولايات في حالة الكوارث الطبيعية ، وللسلطة المذكورة أن تقدم تلك المساعدات المالية حتى في المجالات التي لا تدخل ضمن اختصاصها التشريعي الحصري، وفي ذلك نوع من خروج عن التوزيع الذي قرره القانون المذكور بين الولايات والسلطة الاتحادية . وهذا الخروج تبرره الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها الولايات<sup>(٢)</sup> .

## ٣- تجاوز الحد الأقصى في الاقتراض

حدد القانون الأساسي الألماني القواعد الواجب اتباعها عند اعداد الموازنة العامة للدولة الاتحادية وكذلك موازنات الولايات الداخلة في الاتحاد حيث يتولى كل طرف منهما إدارة موازنته بشكل مستقل ومنفصل عن الآخر ، لكنهما يخضعان لقواعد موحدة يجب الأخذ بها في مرحلة الاعداد ، وأهم تلك القواعد وجوب مراعاة قاعد التوازن بين نفقات الموازنة وإيراداتها وتجنب العجز أو الفائض الموزاني مع مراعاة متطلبات التوازن الاقتصادي العام . ويجب أن تتم معادلة موازنات الاتحاد والولايات أساسا بدون الإيرادات المتأتية من القروض العامة ، لأن القروض إن كانت تحقق توازنا مرحليا في الموازنة إلا انها على المدى بعيد قد تسبب عجزا يصعب على الاتحاد أو الولايات معالجته ، عليه فإن القروض لا تحتسب ضمن الإيرادات . لكن القاعدة المذكورة ليست مطلقة إذ يجوز الخروج عليها واللجوء إلى الاقتراض بحدود قصوى لا تتجاوز نسبته ٣٥,٠ % من القيمة الأسمية لإجمالي الناتج المحلي .

(١) تنظر : المواد (٧٠ و٧٢ و٧٤) من القانون الأساسي الألماني النافذ .  
(٢) تنظر : الفقرة (١) من المادة ١٠٤ ب من القانون الأساسي الألماني النافذ .

إن قاعدة التوازن المذكورة في أعلاه تتبع في الظروف الطبيعية أما في الظروف الاستثنائية فقد وضع القانون الأساسي الألماني قواعد أخرى أكثر مرونة وتستجيب لخطورة الموقف العام ، ففي حالة الكوارث الطبيعية أو الضائقة المالية غير العادية التي يصعب على الدولة السيطرة عليها وتسبب ضررا كبيرا بوضعها المالي يجوز تجاوز الحدود القصوى للقروض بناء على قرار تتخذه أغلبية أعضاء البوندستاغ.

ويجب أن يرتبط هذا القرار بخطة لدولة تسديد أعباء القرض<sup>(١)</sup>.

#### ٤- معالجة مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية للحيلولة دون توقف النشاط المالي للدولة.

تعد الموازنة العامة الخطة المالية التي تعتمدها الدولة في سنة مالية واحدة حيث تشكل الموازنة الوعاء القانوني الذي تدور في داخله عمليات تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات العامة . وحسن سير الإدارة المالية يوجب أن يصدر قانون الموازنة قبل بدء السنة المالية كي يتاح للجهات المنفذة أن تمارس صلاحياتها على مدار سنة كاملة . لكن قد يحدث أن يتأخر صدور قانون الموازنة إلى ما بعد بدء السنة المالية ، وللحيلولة دون توقف النشاط المالي للدولة تضع الدساتير عادة حلولا واجبة الإتباع من قبل السلطات العامة في الدولة تطبق ريثما يتم إقرار الموازنة العامة . ومن بين الدساتير التي سلكت هذا المسلك القانون الأساسي الألماني الذي خول الحكومة الاتحادية صلاحية صرف الأموال إلى حين دخول قانون الموازنة العامة الاتحادية حيز النفاذ . على أن تصرف الأموال في مجالات محددة هي :

- الحفاظ على المؤسسات القائمة قانونيا ، وتنفيذ الإجراءات التي تم إقرارها قانونيا .
- الوفاء بالتزامات الإتحاد المبررة قانونيا .
- إكمال أعمال إنشائية ، ومشتريات ، وغير ذلك من الخدمات ، أو لمواصلة تقديم مساعدات لهذه المتطلبات ، إذا تمت الموافقة على رصد مبالغ لها في خطة الموازنة الخاصة بالسنة السابقة<sup>(٢)</sup> .

يقينا أن النص في الدستور على علاج مشكلة تأخر إقرار الموازنة كما فعل القانون الأساسي الألماني يخلق نوعا من الاستقرار في المعاملات المالية للسلطات العامة في الدولة ، ويدل على إدراك واضعي الدستور للمشاكل التي يمكن أن

(١) تنظر: المادة (١٠٩) والمادة (١١٥) من القانون الأساسي الألماني النافذ . علما أن السلطة التشريعية الاتحادية في ألمانيا تتكون من مجلسين البوندستاغ وينتخب أعضائه بانتخابات حرة ومباشرة وسرية وعامة ومتساوية ويمثل كل فئات الشعب . والهيئة التشريعية الأخرى هي البوندسرات حيث تشارك الولايات عبرها في عمليات التشريع والإدارة على صعيد الإتحاد ، وفي شؤون الإتحاد الأوربي ، ويتكون البوندسرات من أعضاء في حكومات الولايات . ينظر الفصل الثالث والفصل الرابع من القانون الأساسي الألماني .

(٢) تنظر: الفقرة (١) من المادة (١١١) من القانون الأساسي الألماني النافذ .

يتركها التأخر المذكور فيما لو لم يبادر الدستور إلى حلها سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية .

### ٥- إتيان القانون الأساسي الألماني بحلول تخص المصروفات الزائدة أو المصروفات الخارجة عن خطة الموازنة التي تصرف في حالة الضرورة المفاجئة والملحة.

الأصل هو أن تتقيد السلطات العامة في الدولة بالإعتمادات المخصصة لها في قانون الموازنة الاتحادية ، وكل إنفاق لمصروف لم يخصص له اعتماد ضمن أبواب الموازنة يعد مخالفة مالية ، وتعد مخالفة مالية كذلك إنفاق مصروفات تزيد عن الحد الأعلى للاعتماد المقرر في قانون الموازنة . لكن إذا كانت هذه القاعدة تطبق في الظروف الاعتيادية ، فإن التمسك بها في ظل الظروف الاستثنائية قد يقف عائقاً يحول دون تقديم المرافق العامة في الدولة خدماتها للمنتفعين بصورة حسنة ويعرض مصالح الناس للخطر ، لأن الضرورة المفاجئة والملحة الناجمة عن الكوارث الطبيعية مثل إنتشار الأوبئة تتطلب أحيانا ان تنفق الإدارة المختصة أموالاً لم يخصص لها اعتماد في قانون الموازنة العامة أو تجاوز الحد الأعلى للاعتماد المرصود للموازنة . وقد تحسب القانون الأساسي الألماني لهذه الظروف عندما أجاز لجهات الإنفاق إنفاق هذه المصروفات بعد موافقة وزير المالية الاتحادي عليها . ولا تصدر هذه الموافقة إلا في حالة الضرورة المفاجئة والملحة . وينص على تفاصيلها قانون اتحادي<sup>(١)</sup> .

### ثانياً- المعالجة المالية للكارثة الوبائية في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة: ٢٠٠٥

يلاحظ على نصوص دستور جمهورية العراق النافذ ما يلي :

#### ١- عدم تطرق الدستور للكوارث الطبيعية عموماً .

لم يفرد المشرع الدستوري العراقي نصوصاً تفصيلية للكارثة الطبيعية أو الوبائية ما خلا الفقرة ( تاسعا ) من المادة: ( ٦١ ) التي زودت مجلس النواب بصلاحيته الموافقة على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، ومدة حالة الطوارئ هي ثلاثين يوماً قابلة للتمديد ، ويمارس رئيس مجلس الوزراء خلالها الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في مدة إعلان حالة الطوارئ ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. وعلى رئيس مجلس الوزراء أن يعرض على مجلس النواب الإجراءات المتخذة أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ والنتائج المترتبة عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

(2) تنظر: المادة ( ١١٢ ) من القانون الأساسي الألماني النافذ .

جدير بالإلماع إليه أن القانون الذي ينظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء أثناء حالة الطوارئ لم ير النور لغاية الآن ، ولا زال أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم : ( ١ ) لسنة: ٢٠٠٤ ساري المفعول مع أنه أمر صادر في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الإنتقالية المُلغى ، وقد ضم الأمر المذكور نصوصا كثيرة تتعارض مع الدستور النافذ ، لا يتسع المقام لذكرها هنا كما أن الأمر يتعامل مع ظروف طارئة ناشئة عن تهديدات ذات طابع مسلح تمس كيان السلطات العامة وليست اخطارا عامة محدقة بالدولة مثل: الكارثة الوبائية.

## ٢- اغفال الدستور لمبدأ التضامن الإجتماعي

أغفل الدستور العراقي النافذ ، خلافا للدساتير العراقية السابقة<sup>(١)</sup> ، الإشارة إلى مبدأ التضامن الإجتماعي ولم ينص عليه صراحة ، وبذلك عاد المشرع الدستوري القهقري مثله في ذلك مثل تلك التي نقضت غزلها من بعد قوة أنكاثا ولربما ظن واضعو الدستور أن المبدأ المذكور هو نظرية عتيقة ذبل مجددها وانها من مخلفات الفكر الأشتراكي مع أن الدولة في الوقت الحاضر تبنت هذا المبدأ إدراكا منها لأهميته سيما في أوقات الأزمات . فقد أقرت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية لمكافحة جائحة فايروس كورونا توصيات الفريق المعني بوضع آلية لدعم المواطنين من ذوي الدخل المحدود الذين توقف دخلهم بسبب إجراءات فرض حظر التجوال ، ومن بين تلك التوصيات فتح البنك المركزي العراقي حساب باسم (التكافل الاجتماعي) من أجل تمويل هذا المشروع من الحكومة والمبترعين لدعم المبادرة.

نستنتج مما تقدم أن التضامن واقعة أساسية ، وظاهرة اجتماعية تنسجم مع الفطرة السليمة للإنسان ، ومع طبائع الأشياء والتي تعكس حقيقة أن المجتمع كالبنيان المتماسك يشد بعضه بعضا<sup>(٢)</sup> . وأظهر ما تتجلى فيه هذه الفطرة هو في أوقات المحن والأزمات ، وكان ينبغي على المشرع الدستوري العراقي الإلتفات إلى هذه الرابطة الإجتماعية وتفعيلها بدلا من اهمالها.

## ٣- عدم معالجة مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة الإتحادية في الدستور

لم يضع الدستور العراقي ، وخلافا للقانون الأساسي الألماني ، حلالمشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة وعدم صدور قانونها قبل بدء السنة المالية ، وهي مشكلة

(١) نصت المادة: (٣) من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت بأن: (يقوم الكيان العراقي على أساس من التعاون بين المواطنين كافة) . كما نصت المادة: (٤) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت بأن: (التضامن الاجتماعي أساس المجتمع العراقي) . وتكرر النص الأخير بالصيغة ذاتها في المادة: (السابعة) من دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ المؤقت . أما المادة: (العاشرة) من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت فقد وضحت معالم التضامن الاجتماعي بقولها: (التضامن الاجتماعي هو الأساس الأول للمجتمع . ومضمونه أن يؤدي كل مواطن واجبه كاملا تجاه المجتمع وأن يكفل المجتمع للمواطن كامل حقوقه وحرياته) . واقتبس المشرع الدستوري النص الأخير واعداه بالصيغة ذاتها تقريبا في الفقرة: (أولا) من المادة: (٢٢) مشروع دستور العراق ١٩٩٠ .

(٢) ليون ديبي ، التطورات العامة للقانون الخاص منذ مجموعة نابليون ، ترجمة ضياء الدين عارف ، دراسة تحليلية د . سمير تناغو ، ط ٢ ، دار نهوض للدراسات والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص ٧١ .

مزمنة عانت ولا تزال منها المالية العامة العراقية. بيد أن قانون الإدارة المالية النافذ لسنة ٢٠١٩ وضع حلاً لها تمثل بالعمل بالموازنات الشهرية طويلة مدة التأخر ولحين صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية ، وتصرف الاعتمادات الشهرية لتغطية النفقات الجارية ونفقات المشاريع الاستثمارية المستمرة حسب الذرعات المنجزة أو التجهيز الفعلي للمشروع<sup>(١)</sup>. وحقيقة الأمر هو أنه إذا كانت للموازنات الشهرية نجاعة في تمشية أمور الدولة في الظروف الاعتيادية فإنها لا تعد كذلك في الظروف الطارئة والحرجة التي تستلزم من الدولة الدخول بالتزامات جديدة مثل: إنشاء المستشفيات، وتوريد الأدوية والمستلزمات الطبية أو التعاقد مع المنظمات الصحية أو الخبراء الأجانب أو غير ذلك من الحاجات الطبية الأخرى . ومن جانب آخر يلاحظ كذلك أن الدستور العراقي النافذ لم يتطرق إلى التجاوز الذي يحصل على الاعتمادات المالية الواردة في قانون الموازنات العامة ، أو صرف نفقات بدون أن يخصص لها اعتماد أصلاً في الموازنة إذا طرأت ظروف طارئة تحتم على الإدارة القيام بهذا الإنفاق بينما القانون الأساسي الألماني النافذ خول وزير المالية ، كما بينا آنفاً ، صلاحية الموافقة على تلك المصروفات إذا كانت ثمت ضرورات ملجئة أو ملحة تستدعي الإنفاق .

### المطلب الثالث: موقف المشرع والإدارة في العراق من التعامل مع الكارثة الوبائية من الناحية المالية

إن التصدي للكارثة الوبائية يتطلب معالجة مالية تشريعية وإدارية للتغلب على ما قد ينشأ عن تلك الكارثة من آثار وخيمة أو التخفيف منها على الأقل . وسنوضح هنا موقف المشرع والإدارة من الكارثة الوبائية .

#### أولاً : المعالجة التشريعية للكارثة الوبائية من الناحية المالية

نتناول هنا موقف قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ لسنة ٢٠١٩ ، وموقف قانون الصحة العامة رقم : ( ٨٩ ) لسنة ١٩٨١ .

#### ١ - موقف قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ من التعامل مع الكارثة الوبائية

رتب قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ على اعلان حالة الطوارئ نتيجة تؤثر في مالية الدولة حيث خول القانون مجلس الوزراء أن يطرح على مجلس النواب مسودة قانون لزيادة الانفاق<sup>(٢)</sup> . ولم يستخدم مجلس الوزراء الصلاحية المذكورة لعدم اعلان حالة الطوارئ من قبل مجلس النواب كما يتطلب الدستور النافذ .

(٣) تنظر: المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة: ٢٠١٩ .  
(١) تنظر: الفقرة (ثالثاً) من المادة: (١٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم: (٦) لسنة: ٢٠١٩ .

كما أن قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ ناط بمجلس الوزراء عند الضرورة تقديم مشروع قانون لتعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية خلال السنة المالية<sup>(١)</sup> ولم تنتج هذه الصلاحية مفعولها أثناء انتشار وباء كورونا لعدم إقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية لغاية كتابة هذه السطور.

إلى جانب ما تقدم نص قانون الإدارة المالية الإتحادية النافذ على وجوب أن تتضمن الموازنة العامة الاتحادية احتياطي طوارئ لسنة مالية بما لا يزيد على (٥%) من إجمالي النفقات المقدرة في الموازنة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للحالات الطارئة وغير المتوقعة التي تحصل بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية<sup>(٢)</sup> وحدد قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ طريقة صرف تخصيصات الطوارئ على النحو الآتي :

أ - مجلس الوزراء الاتحادي هو الجهة التي لها صلاحية استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ .

ب - تستخدم التخصيصات لتغطية نفقات عاجلة وغير متوقعة وطارئة .

ج - لا بد ان تظهر الحاجة إلى صرف النفقات الطارئة بعد اصدار قانون الموازنة العامة الاتحادية .

د - يقر مجلس الوزراء الاتحادي الحاجة إلى الصرف بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء الاتحادي أو وزير المالية الاتحادي<sup>(٣)</sup>.

ونرى ، من جانبنا ، أن تخصيصات الطوارئ في العراق تواجه معوقات عدة أبرزها :

- إن السنة المالية قد تنتهي بدون أن يصدر قانون الموازنة العامة الاتحادية أصلا كما حصل عام ٢٠١٤ .

- كثيرا ما يتأخر صدور الموازنة العامة الاتحادية ، ولا يُسن قانونها إلا بعد مرور شهور عدة على بدء السنة المالية .

- قد لا يكفي احتياطي الطوارئ لسد الحاجات غير المتوقعة عندما تعاني الموازنة العامة الاتحادية هبوطا حادا في إيراداتها التي تأتي في معظمها من العوائد النفطية .

## ٢ - موقف قانون الصحة العامة النافذ

أحتوى قانون الصحة العامة على مجموعة من الأحكام الكفيلة بمواجهة الكارثة الوبائية حيث أجاز القانون لوزير الصحة أو من يخوله أن يعلن ببيان يصدره أية مدينة أو أي جزء منها منطقة موبوءة بأحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية

(٢) تنظر : المادة (٢١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ .

(١) تنظر: الفقرة (د / ثانيا) من المادة (٨) من قانون الإدارة المالية الإتحادية لسنة: ٢٠١٩ .

(٢) تنظر : الفقرة (أولا) من المادة (٢٠) من قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ .

الدولية، وللإدارة الصحية في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض من بينها تقييد حركة المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول إليها أو الخروج منها، وغلق المحلات العامة مثل: دور السينما والمقاهي والملاهي والمطاعم والفنادق والحمامات وأي محل عام آخر خاضع للإجازة والرقابة الصحية وكذلك المرافق التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع العام والمختلط والخاص، ومنع بيع الأغذية والمشروبات والمرطبات والتلج ونقلها من منطقة إلى أخرى وإتلاف الملوث منها، وعزل الحيوانات والبضائع ومراقبتها ونقلها، ولوزير الصحة تكليف أي من ذوي المهن الطبية والصحية بتقديم الخدمات الطبية للمواطنين عند حدوث الأوبئة وفي حالات الطوارئ وللمدد التي تتطلبها تلك الحوادث والحالات<sup>(١)</sup>. كما أجاز القانون لوزير الصحة أو من يخوله أن يعلن ببيان يصدره عند انتشار أحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية وضع اليد على أية واسطة نقل وأي مبنى رسمي ودعوة أي شخص للمساهمة في حملة المكافحة الصحية على أن يحدد البيان مدة سريانه ويدفع لأصحاب وسائل النقل الخاصة والأشخاص أجورا تحددتها الجهة الصحية استنادا إلى تعريفه تحديد الأجور المعمول بها في المنطقة الموبوءة<sup>(٢)</sup>. كما أوجب القانون تقديم وجبات طعام مجانية للمعزول أو المحجور الصحي في المستشفى أو في أي محل آخر تحدده الجهة الصحية بوصفه محجرا صحيا<sup>(٣)</sup>.

ويلاحظ على قانون الصحة العامة العراقي النافذ عدم شموله بالتعويض الحالات جميعها التي توجب العدالة تعويض أصحابها . فقد خول القانون الإدارة الصحية المختصة بوضع اليد على النباتات والحيوانات والمواد التي يشتهه بكونها خازنا للأمراض الإنتقالية أو المتوطنة أو ناقلا لمسبباتها أو لها دور في انتشارها وبعد ثبوت الحالة المشتبه بها يتم إتلافها بإشراف لجنة تشكلها وزارة الصحة لهذا الغرض<sup>(٤)</sup> . وكان ينبغي ان ينص المشرع على تعويض ملاك الأموال التي يتم إتلافها حماية للصحة العامة استنادا لمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة<sup>(٥)</sup>.  
عموما فإن إجراءات الإدارة الصحية المتخذة أثناء وقوع الكارثة الوبائية تعد إجراءات استثنائية فلا يجوز التوسع فيها ، لأنها مقررّة للضرورة والضرورة تقدر بقدرها، كما يجب أن تكون تلك الإجراءات عادلة

(٣) تنظر: المادة (٤٦) من قانون الصحة العامة لسنة: ١٩٨١

(١) تنظر: المادة (٤٦) من قانون الصحة العامة لسنة: ١٩٨١ .

(٢) تنظر: الفقرة (ثانيا) من المادة (٥٢) من قانون الصحة العامة لسنة: ١٩٨١ .

(٣) تنظر: المادة (٤٩) من قانون الصحة العامة لسنة: ١٩٨١

(٤) كما يلاحظ كذلك تعارض أحكام قانون الصحة العامة النافذ مع أحكام دستور جمهورية العراق حيث أجاز القانون المنكور للإدارة الصحية بموافقة الوزير أو من يخوله عند علمها بوجود أي مرض انتقالي أو متوطن أو الانتباه بوجوده الحق في دخول دور السكن لغرض التفيتش الصحي. وهذا ما يُخالف الفقرة: (ثانيا) من المادة: (١٧) من الدستور التي نصت بأن: (حرمة المساكن مصونة ، ولا يجوز دخولها أو تفيتشها أو التعرض لها إلا

بقرار قضائي ، ووفقا للقانون).

ومتناسبة مع الهدف المنشود وهو الحفاظ على الصحة العامة<sup>(١)</sup>.

### ثانيا - موقف الإدارة من تعويض المتضررين من الكارثة الوبائية

من المعلوم أن التصدي للكارثة الوبائية يعد مهمة ضبئية ينبغي على الإدارة القيام بها للحفاظ على الصحة العامة التي تعد عنصرا تقليديا من عناصر النظام العام . ويتطلب الحفاظ على النظام المذكور تحمل الإدارة لمسئوليتها في وقاية المجتمع من أخطار الكارثة وتقليل آثارها السلبية على أضييق نطاق ممكن . لكن مهمة الإدارة ليست بهذه السهولة حيث قد تجد الإدارة نفسها أمام طلبات بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن اعمالها ، وهذا ما يسبب خشية وترددا لديها . ففي فرنسا أعرب أعضاء المجالس البلدية عن قلقهم الشديد بشأن استخدام مسؤوليتهم بمناسبة تخفيف الإجراءات الصحية الذي يبدأ في ١١ أيار . وعلى وجه الخصوص ، المسألة الشائكة المتمثلة في إعادة فتح المؤسسات التعليمية . فقد تركت الدولة رؤساء البلديات مسؤولين عن اتخاذ القرارات من أجل إعادة فتح المدارس والمقاصف والحضانات بقدر الإمكان . وبالتالي يتم وضع المسؤولين المنتخبين في الخط الأمامي ويخشون أن يتم استهدافهم من خلال الشكاوى في حالة الوفاة أو العواقب الوخيمة الناتجة عن تلوث الطلبة . وقد وقع ( ٣٣٤ ) عمدة من منطقة باريس على رسالة مفتوحة طلبت فيها جمعية رؤساء بلديات إيل دو فرانس (AMIDF) رسميا من رئيس الجمهورية تأجيل إعادة فتح المدارس إلى موعد لاحق . ويشعر رؤساء البلديات بالانزعاج بشكل خاص من المسؤولية التي تثقل كاهلهم بالقول : ( نحن لا نفهم لماذا تنسحب الدولة من مسؤوليتها في هذا المجال ، على الرغم من أن التعليم من جهة ، والصحة من ناحية أخرى هي اختصاص سيادي . كيف يمكننا اتخاذ هذه الأنواع من القرارات في سياق أزمة صحية خطيرة للغاية عندما لا نملك الكفاءة والوسائل؟ )<sup>(٢)</sup> .

( ٥ ) قضت المحكمة الدستورية في البوسنة بعدم دستورية الإجراءات الحكومية الاستثنائية للحد من انتشار فيروس كورونا والتي تفرض قيودا على حرية تنقل الأشخاص الذين تجاوزوا سن ٦٥ عاما . واسست المحكمة حكمها على أن الإجراءات التي تضمنت ابقاء من تجاوزوا سن ٦٥ عاما داخل منازلهم تشكل انتهاكا لحق رافعي الدعوى من كبار السن في حريتهم في التنقل ليس فقط من منظور الدستور البوسني ولكن أيضا من منظور الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك لأنه لا يوجد تناسب أو توازن عادل بين الإجراءات التي أمرت بها الحكومة والمصلحة العامة المتمثلة في حماية صحة الشعب البوسني كون هذه التدابير ليست محدودة بوقت محدد ، كما انه توجد اجراءات أخرى بديلة تحقق التباعد الاجتماعي وقادرة على تحقيق الغاية المستهدفة وهي الحد من انتشار فيروس كورونا خاصة وأن الاجراءات المطعون عليها لا يوجد بها أي إلزام على الحكومة بمراجعة وتمديد هذه التدابير على أساس واضح ومنتظم . وهو أمر اعتبرته المحكمة ضروريا في أي مجتمع ديمقراطي. وانتهت المحكمة إلى توجيه أمر إلى الحكومة بضرورة مراجعة هذه الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة أيام ، على أن ضرورة مراجعة الإجراءات التقيدية السابقة لا تمنع الحكومة من أن تتضمن بالإجراءات الجديدة قواعد تستهدف تقليل التواصل الاجتماعي المباشر وبمراجعة الإجراءات الحمائية الأخرى .

حكم المحكمة في القضية رقم ٢٠/١٢١٧ في ٢٢ / ٤ / ٢٠٢٠ . ينظر الحكم كاملا باللغة الانكليزية مع تعليق القاضي محمد علي عضو مجلس الدولة المصري على موقع LinkedIn

( 1 ) Anne Bost ,La responsabilité des maires à l 'heure du déconfinement , 14 mai 2020 ,www.dgavocats.fr/maires-responsabilite-deconfinement-penale-administrative/

وفي العراق تثار مسؤولية الإدارة في العراق عن تعويض العاملين في المرافق العامة الصحية ، وتعويض المتضررين من قراراتها المتخذة أثناء وقوع الكارثة الوبائية . وهذا ما سنقف عليه في البيان التالي :

### ١ - مسؤولية الإدارة عن تعويض العاملين في المرافق العامة الصحية

تقدم الإدارة ، عادة ، في أوقات الكارثة الوبائية دعماً مالياً للعاملين في المرافق العامة الصحية بسبب أهمية ما يقدمونه من خدمات تُسهم في الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين . ففي العراق قررت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية دعم الملاكات العاملة في المؤسسات الصحية الذين لديهم تماس مباشر مع المصابين بفيروس كورونا حصرًا . وأخذ الدعم أشكالاً مختلفة تمثلت بالآتي :

أ - دعم عيني من خلال تزويد العاملين المذكورين بقطع أراضي سكنية على وفق أحكام قانون دعم الأطباء رقم: (٢٦) لسنة ٢٠١٦ والأمر التشريعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ .

ب - دعم معنوي تترتب عليه آثار مالية مثل: تزويد العاملين بكتاب شكر وتقدير من السيد رئيس مجلس الوزراء .

ج - وهناك الدعم المالي المتمثل بصرف مكافأة شهرية مقدارها خمسمائة ألف دينار وفقاً للصلاحيات المخولة إلى وزير الصحة والبيئة ، شرط توافر التخصيصات والسيولة المالية .

د - دعم حمائي من خلال اتخاذ الإجراءات القانونية بحق كل من يدعي بمطالبات عشائرية تجاه ذوي المهن الصحية والطبية عن نتائج أعمالهم الطبية استناداً إلى قانون حماية الأطباء رقم: (٢٦) لسنة ٢٠١٣، والقرار التشريعي رقم: (٢٤) لسنة ١٩٩٧ .

هـ - مزايا وظيفية تنجم عنها آثار مالية . فقد ألزم القرار المذكور الأمانة العامة لمجلس الوزراء تقديم مشروع قانون يتضمن تمديد خدمة الموظفين والعاملين المشار إليهم آنفاً ، وعدّ المدة من تاريخ ١ / ٢ / ٢٠٢٠ ولغاية الإعلان عن القضاء على فيروس كورونا خدمة مضاعفة لأغراض التقاعد ، وتعديل السن القانوني لإحالتهم إلى التقاعد، وعدّ المتوفين منهم شهيداً لأغراض استحقاق الحقوق التقاعدية<sup>(١)</sup> .

يلاحظ على المزايا المذكورة أنها وليدة اجتهادات لجنة الصحة والسلامة الوطنية استناداً إلى قوانين مختلفة، وبمناسبة مواجهة وباء معين هو فيروس كورونا . وكان يفترض أن يُقنن هذا الدعم في قانون واحد مثل : قانون الصحة العامة رقم : (٨٩) لسنة ١٩٨١ لتصبح النصوص مرجعاً وسنداً يتكأ عليه في كل نازلة أو

(١) ينظر : قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم : (٣٤) لسنة ٢٠٢٠ .

كارثة، ويخلق توقعاً مشروعاً ، ويوفر أمناً قانونياً لموظفي المرفق الصحي العام بعيداً عن اجتهادات الإدارة والإعمال الأني لفكرها .

**لكن ماذا لو لم تقرر الإدارة صرف تعويضات للعاملين لديها عن الأضرار التي لحقتهم بسبب الكارثة الوبائية ؟ أيق حق لهؤلاء مطالبة الإدارة بالتعويض ؟**

للهولة الأولى يبدو أن من الصعوبة الإقرار بمسؤولية الإدارة هنا لعدم إرتكاب خطأ من جانبها لكن الرأي الراجح هو أن مسؤولية الإدارة يمكن أن تُقام على أسس أخرى، فالعامل في المرفق الصحي الذي يلامس الشخص المصاب بالمرض الوبائي وتنتقل إليه العدوى له أن يطالب الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به . ومن حق الأفراد العاديين الذين تجبرهم الإدارة على تقديم معونة لها لدرء خطر الوباء أو الذين يتدخلون طواعية ويعاونون الإدارة في أداء خدمة عامة من حقهم كذلك مطالبة الإدارة بالتعويض ، لأن العدالة تقتضي تعويض هؤلاء عما لحقهم من ضرر ناشئ عن أداء الخدمة العامة كما أن التعويض المقرر مقابل هذه الخدمة يستند إلى إعادة التوازن بين الفرد والجماعة ممثلة في الخزينة العامة<sup>(١)</sup> .

**٢ - مسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين من قراراتها المتخذة أثناء وقوع الكارثة الوبائية**

تتسبب القرارات التي تتخذها الإدارة في أوقات الكارثة الوبائية بإضرار تصيب شرائح اجتماعية مختلفة ، فقرار الحظر أو منع التنقل يترتب عليه توقف العمل لكثير من الأفراد وحرمانهم من المورد المعيشي اليومي . وتبادر الإدارة أحياناً إلى تعويض هؤلاء وتقديم الدعم لهم . ففي العراق أتخذ الدعم أشكالاً مختلفة مثل : تقديم اعانات مالية ، وإيقاف استقطاع المستحقات المالية ، وتخفيضها ، وتأجيل سدادها ، وتمديد مدتها ، والاعفاء منها . وسنقف على صور الدعم المتنوعة في البيان التالي :

### **أ- تقديم اعانات مالية اجتماعية**

أقرت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية لمكافحة جائحة فيروس كورونا تخصيص منحة طارئة للعائلة التي لا يتقاضى أي فرد من أفرادها دخلاً من الحكومة من الذين تضرروا من جراء فرض حظر التجوال بمبلغ مقداره ( ثلاثون) ألف دينار للفرد الواحد ولمدة شهرين فقط .

ويلاحظ على المنحة المذكورة أنها حددت لمدة شهرين في حين أن الأزمة قد تستمر أكثر من ذلك كما أن مبلغ المنحة زهيد جداً ولا يكفي حد الكفاف ولا يوفر للمواطن معيشة كريمة وحياة مناسبة مع أن الدستور العراقي النافذ اوجب على

(٢) د . وجدي ثابت غريبال ، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية ، نحو أساس دستوري للمسؤولية دون خطأ ، دراسة مقارنة في نظرية المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري مزودة بأحكام مجلس الدولة المصري والفرنسي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ ، ٧٨ .

الدولة أن توفر للمواطن مسببات الحياة اللائقة التي تبعده عن الحاجة والفاقة وتقيه شرور البطالة وأفات الوباء والمرض . فقد نص الدستور المذكور بأن : ( تكفل الدولة للفرد وللأسرة – وبخاصة الطفل والمرأة – الضمان الإجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم)<sup>(١)</sup>. كما نصت الفقرة: (ثانيا) من المادة: (٣٠) من الدستور العراقي النافذ بأن: (تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل أو التشرد أو اليتيم أو البطالة وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم ، وينظم ذلك بقانون).

إن النصوص المتقدمة تُلقى على السلطات العامة في الدولة واجب دعم المواطن وحمايته من الفاقة والعوز ويتم ذلك من خلال قيام السلطتين التنفيذية والتشريعية بتخصيص الإعتمادات المالية في قوانين الموازنات العامة السنوية التي تؤمن معيشة حرة وكريمة للمواطن . عليه فإن الموازنات العامة الاتحادية إذا لم تُراع متطلبات المعيشة اللائقة والكريمة للمواطن العراقي أو لعائلته ، وتدفع عنه غائلة الجوع والفقر وشظف العيش تعد موازنات غير دستورية. وهذا الالتزام يقع على الدولة في في الظروف الاعتيادية والاستثنائية ، لأن النص الدستوري جاء مطلقا والمطلق ، كما تقول القواعد العامة في التفسير، يجري على اطلاقه .

### ب- إيقاف استقطاع المستحقات المالية للإدارة

أقدمت بعض الإدارات، مراعاة لظروف المواطنين المتضررين ، على تقديم معونة مالية غير مباشرة . فمصرف الرافدين على سبيل المثل : قرر إيقاف استقطاع أقساط القروض للقطاع الخاص وبعض قروض الموظفين لمدة شهرين اعتبارا من: ٢٠٢٠/٣/١ ولغاية: ٢٠٢٠/٤/٣٠ ولقروض معينة مثل : قروض البناء للمواطنين، وقروض الفنانين وغيرها<sup>(٢)</sup> .

### ج - تأجيل المطالبة بالمستحقات المالية للإدارة

قرر مجلس الوزراء الاتحادي تأجيل قبض المستحقات المالية التالية<sup>(٣)</sup>:

- تأجيل استيفاء بدلات الأيجار من مستأجري الأراضي الزراعية المشمولة بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم : ٤٤ لسنة: ١٩٩٧ . وتأجيل استيفاء بدلات الإيجار من مستأجري بقية الأراضي الزراعية غير المشمولة بالقرار المذكور من الأقساط المتبقية بدمتهم لغاية تاريخ: ٣١ / ١٢ / ٢٠٢٠ .

( 1 ) تنظر الفقرة: (أولا) من المادة: (٣٠) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة: ٢٠٠٥ .

( 2 ) قرار مصرف الرافدين الإدارة العامة ، عدد ١٦٠٨/٣/٧ في ١٤ / ٤ / ٢٠٢٠ .

( ٣ ) قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة في ٧ نيسان ٢٠٢٠ وجلسته المنعقدة في ١٥ نيسان ٢٠٢٠ .

- تأجيل استيفاء مبالغ الأقساط المستحقة عن بدلات قطع الأراضي السكنية المباعة أو المؤجرة إلى المواطنين وفقا لقانون بيع و ايجار أموال الدولة رقم: ( ٢١ ) لسنة: ٢٠١٣ من الجهات الحكومية كافة مع اعفاءهم من الجزاءات التأخيرية لغاية: ٣١ / ٧ / ٢٠٢٠.
- تأجيل استيفاء رسوم الاعلان وممارسة الأعمال والمهن لغاية: ٣١ / ٧ / ٢٠٢٠ . وفي رأينا أن الإدارة مارست هنا اختصاصا محجوزا للمشرع الاعتيادي ، لأن الرسوم لا تُجبي الإ بقانون ينظم عملية الاستقطاع حسب ما ورد في الفقرة: ( أولا ) من المادة: ( ٢٨ ) من الدستور العراقي النافذة.

#### د - تخفيض المستحقات المالية للإدارة

- وافق مجلس الوزراء على قيام مجلس إدارة المصرف الزراعي التعاوني في وزارة المالية والشركة العامة للتجهيزات الزراعية في وزارة الزراعة باستيفاء نسبة ( ٥٠ % ) من القروض المستحقة على الفلاحين والمزارعين خلال عام: ٢٠٢٠<sup>(١)</sup> .

#### هـ - تمديد أجل تنفيذ الالتزام

- حاولت الإدارة أن ترفع الارهاق عن المتعاقدين معها من خلال تمديد الأجل المقرر لتنفيذ الالتزام التعاقدي . فقد قرر مجلس الوزراء ما يلي<sup>(٢)</sup>:
- تمديد مدة تسديد بدلات الايجار أو المساطحة أو البيع لغاية: ٣١ / ١٢ / ٢٠٢٠ .
- تمديد مدة التسديد لقطع الأراضي السكنية المباعة إلى المواطنين وفقا لأحكام قانون بيع و ايجار أموال الدولة والتي تزامنت المصادقة والموافقة على بيعها مع قرار فرض حظر التجوال لغاية: ٣١ / ٧ / ٢٠٢٠ .

#### و - اعفاء الملزمين من المبالغ المالية المستحقة عليهم

- قرر مجلس الوزراء اعفاء المتعاقدين من الالتزامات المالية المترتبة في ذمتهم حسب التفصيل التالي<sup>(٣)</sup>:
- اعفاء مستأجري العقارات التجارية أو الصناعية أو غيرها التي تعود إلى المؤسسات البلدية من بدلات الإيجار المترتبة عليهم لغاية: ٣١ / ٧ / ٢٠٢٠ .

(3) قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٥ نيسان ٢٠٢٠ .  
 (١) قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ٧ نيسان ٢٠٢٠ .  
 (٢) قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ٧ نيسان ٢٠٢٠ .

- اعفاء شاغلي العقارات التجارية أو الصناعية أو غيرها أو مستأجريها التي تعود ملكيتها إلى المؤسسات البلدية كافة أو للغير من تسديد أجور خدمات التنظيف لغاية: ٣١ / ٧ / ٢٠٢٠ .

على أن الأمر يدق بعض الشيء في حالة عدم وجود نصوص دستورية أو تشريعية تلزم الإدارة بتعويض المتضرر من قراراتها المتخذة أثناء وقوع النكبة الوبائية فهل تلزم الإدارة بتقديم التعويض في هذه الحالة؟

قد يقال إن من الصعوبة بمكان إقرار مسؤولية الإدارة ، لأن الضرر الواقع هنا لا تتوافر له صفة الخصوصية بمعنى أنه لا ينصب على شخص معين أو أشخاص معينين بذواتهم ثم أن مشروعية الإجراءات الإستثنائية تنفي الخطأ عن سلوك الإدارة<sup>(١)</sup> . ومع ذلك ففي رأينا أن الإدارة مسؤولة عن تعويض المتضررين من قرار منع التنقل سيما الذين قطعت أرزاقهم خلال مدة الحظر أستنادا للحجج التالية:  
**الحجة الأولى- بناء مسؤولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة**

تُقام مسؤولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء أو التكاليف العامة ، لأن الجماعة - ممثلة في الخزينة العامة - لا بد أن تسهم في جبر ضرر المضرور من نشاط إداري أحدث له ضررا جسيما ، وأحدث للجماعة نفعاً عاماً<sup>(٢)</sup> .

بعبارة أخرى أن التعويض يستند في هذه الحالة إلى مبدأ مؤداه أن الضرر الناجم عن نشاط الإدارة يجب أن لا نثقل به كاهل فرد بذاته وقع ضحية هذا الضرر ، مادام ان النفع العائد على الجماعة بسبب هذا الضرر هو نفع عام يفيد منه الجميع بصفة عامة . لذا وجب اعتبار هذا الضرر من قبيل العبء العام الذي يتساوى فيه الأفراد جميعهم في المجتمع الواحد . إذ لا معنى مطلقاً لأن تختص به الدولة فرداً بذاته أو مجموعة أفراد بذواتهم ليتحملوا وحدهم تبعات المنافع العامة التي تؤديها الإدارة للجماعة بأسرها<sup>(٣)</sup> . عليه فإن من تجبره الإدارة على البقاء في المنزل وعدم الاختلاط بالآخرين للحفاظ على صحة المجموع يستحق تعويضاً يجبر الضرر الذي أصابه مقابل النفع الذي تحقق للمجموع .

(1) ينظر في خصوصية الضرر ، د . وجدي ثابت غبريال ، المصدر السابق ص ٤٩ .  
(2) طبقت محكمة التمييز في ١٦ / ٥ / ١٩٥٧ هذا المبدأ في المسؤولية حيث قضت بصحة الحكم بالتعويض لمالك أرض زراعية تضررت وتلفت مزرعتها ومنشأتها وعدد من الآلات الزراعية فيها بسبب كسر سد نهر دجلة اضطرارا حيث كان النهر الذي يهدد مدينة بغداد والمدن المجاورة لها الواقعة على نهر دجلة بالدمار الشامل نتيجة لفيضان النهر عام ١٩٥٤ لو لا أن قامت إدارة الري بكسر السداد وإغراق بعض الأراضي المزروعة وجاء في الحكم التمييزي ما يلي : ( وحيث أن اغراق الأرض وتلف ما فيها يعتبر عبئا تحمله صاحب الأرض وحده لصالح مجموع المواطنين فقد قضت المحكمة بصحة الحكم بالتعويض ) . مذكور لدى د . محمود خلف الجبوري ، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية ، ط ٢ ، دار المرتضى ، بغداد ، ٢٠١٤ ، هامش رقم ٢ ص ٢٥٨ .  
(3) د . وجدي ثابت غبريال ، المصدر السابق ، ص ١٨ - ١٩ .

### الحجة الثانية- تأسيس مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

قد تقام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بأضرار ، لأن الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم ، فيجب أن لا يتحمل غرمه أفراد قلائل من بينهم ، وإنما يجب أن تتوزع أعباؤه على الجميع استنادا لفكرة الغنم بالغرم . ولقد سلم مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ منذ وقت طويل ، ففي ٢٤ تشرين الأول سنة ١٩٢١ أصدر المجلس المذكور حكما في قضية ( Walther ) والذي تتلخص وقائعه في أن عمدة مرسيليا أمر بأحراق منزل موبوء ، لكي يتأكد من القضاء على المرض ويمنع انتشاره . وأثناء تنفيذ العملية ، أمتدت النيران إلى منزل آخر يجاور المنزل الموبوء، فأصابته بأضرار جسيمة . فلما رفعت دعوى التعويض ، لم يتردد المجلس في التسليم بشرعية العملية ، كما أن التحقيق أثبت أن رجال المطافئ الذين عهد إليهم بالإشراف على العملية لم يرتكبوا خطأ ما . ومع ذلك فقد حكم مجلس الدولة بالتعويض ، على أساس أن هذه العملية المشروعة في ذاتها قد تضمنت مخاطر تفوق حد المخاطر العادية للجوار<sup>(١)</sup>.

### الخاتمة

مرت البشرية جمعاء بتجربة قاسية سببها انتشار فيروس كورونا الذي ألقى بكله على كثير من الدول فأزهق الأرواح ، وعطل المصالح ، وقطع وشائج التواصل الإجتماعي . وقد تبين من صحائف البحث أن الدول أنقسمت في تعاملها مع هذا الوباء على قسمين : دول متقدمة ، مثل: ألمانيا ، وضعت في دساتيرها نصوصا تبين كيفية التعامل مع الكارثة الطبيعية انطلاقا من فلسفة قوامها أن الظروف الإستثنائية تقتضي إتباع قواعد قانونية تستجيب لمتطلبات السرعة ، وعدم التراخي والتصدي الحازم للمخاطر مع تخصيص الأموال الكافية للمرافق العامة الصحية . ودول نامية ، مثل العراق ، لم تتضمن دساتيرها نصوصا تعكس رؤية فلسفية وتنظيمية متكاملة لكيفية التعامل مع الكوارث الطبيعية مع تخلف في مرافقها العامة الصحية ومشاكل في مآليتها العامة لكن توجد مفارقة لفنت الأنظار وشدت الأفكار، أثناء انتشار وباء كورونا ، وهي أن الدول المتقدمة لم تنتهيا مبكرا ولم تستعد استعدادا تاما لمواجهة الوباء مع أن نواقيس الخطر سمع رنينها قبل ما يُقارب الثلاث سنوات عندما صرح بيل غيتس مؤسس شركة مايكروسوفت وخلال جلسة في مؤتمر ميونيخ الأمني عام ٢٠١٧ أن الفيروس المعدل وراثيا أسهل في صنعه ويمكن أن يقتل عددا أكبر من الأشخاص من الأسلحة النووية ومع ذلك لا توجد

(١) د . سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، بدون ذكر مكان النشر ، ١٩٧٤ ، ص ٩١ و ص ١٠٤ .

دولة على وجه الأرض مستعدة للتهديد<sup>(١)</sup>. ولربما عدم اتخاذ الاحتياطات المناسبة من قبيل حظر التجوال أو منع النقل بأنواعه كافة في وقت مبكر في تلك الدول كان لدوافع اقتصادية بينما في العراق وعلى الرغم من قلة الإمكانيات ، وتهالك البنى التحتية إلا أن إجراءات الإدارة في حماية الصحة العامة فعلت فعلها الفعال في الحد من انتشار الوباء بيد أن تلك الإجراءات إن كانت حققت المراد من الناحية الصحية إلا أنها تركت آثارا سلبية من الناحية المعيشية . إذ تأثرت اقتصاديا شرائح مجتمعية عدة مثل : العاملين بأجر يومي في القطاع الخاص ، وأصحاب الصنائع والحرف . ومن أجل تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن الإجراءات المتخذة لمواجهة وباء كورونا نقترح ما يلي :

١ - إعادة النص على مبدأ التضامن الاجتماعي في الدستور العراقي النافذ، لأنه مبدأ نابع من الدين الاسلامي الحنيف الذي يحث على التكافل بين أبناء المجتمع الواحد سيما في أوقات الشدائد والكوارث والمحن ، وهذا التكاتف والتكافل فطرة سليمة وعادة متأصلة في المجتمع العراقي . والعادة ، كما تذهب القواعد العامة ، محكمة عامة كانت أو خاصة . والنص الدستوري الذي يتضمن مبدأ التضامن هو في حقيقته نص كاشف لواقعة أساسية موجودة وراسخة في ضمير المجتمع .

٢ - معالجة مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة . فمن الضروري أن يصدر قانون الموازنة قبل بدء السنة المالية كي تستند عليه الإدارة في تصرفاتها الإنفاقية سواء أكانت جارية أم استثمارية . وللحيلولة دون الإتكاء على الموازنات الشهرية التي لا تمكن الإدارة إلا الدخول بالتزامات مالية محدودة قد لا تستجيب لمتطلبات السرعة في مواجهة الظروف الطارئة . ونقترح أن يخول الدستور النافذ رئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء متى ما عجز مجلس النواب عن الإنتهاء من إقرار الموازنة قبل بدء السنة المالية .

٣ - على المشرع الدستوري من أجل تحديث البنى التحتية الصحية وتطويرها وتأهيلها لمواجهة الكوارث الوبائية أن ينص في الدستور النافذ على وجوب أن يخصص مجلس الوزراء في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية ١٠% من إيراداتها للإنفاق على القطاع الصحي . وليس في هذا بدع من القول فقد سبقنا إليه الدستور المصري النافذ وإن كانت نسب التخصيص مختلفة .

٤ - نقترح إنشاء صندوق التضامن الاجتماعي لمساعدة المتضررين من الكوارث الوبائية ، ويتلقى الصندوق أمواله من المصادر التالية :

- الهبات والمساعدات والمنح من الجهات الداخلية والخارجية .

(١)Robert James Kim-Farley ,MD,MPH .OP.Cit.

- أموال الزكاة والصدقات وعلى الجهات الدينية المختلفة حث الناس على إيداع زكاتهم وصدقاتهم في هذا الصندوق .
- الغرامات المفروضة على المخالفين لأوامر الحظر .
- المبالغ المالية المتأتية من قطع رواتب النواب المتغيبين عن حضور جلسات مجلس النواب العراقي.

٥ - النص في قانون الصحة العامة النافذ لسنة: ١٩٨١ على الحقوق الإضافية للعاملين في المرفق الصحي العام الذين يتصدون لمواجهة الكارثة الوبائية من خلال الانتقال إلى المناطق الموبوءة ، وملامسة المرضى ، أو نقلهم إلى المستشفيات ، وكذلك تعويض المواطنين المتطوعين الذين يبسطون يد المساعدة للدولة في هذا الظرف الحرج الذي تمر به . فوجود هكذا نصوص موحدة لتقنين تلك الحقوق يخلق أمناً قانونياً لمستحقيها بدلاً من تشتت الأحكام في مظان قوانين مختلفة .

٦- نحث المشرع العراقي على الإسراع بسن قانون ينظم حالة الطوارئ لمواجهة المخاطر بأنواعها كافة وبما ينسجم مع أحكام الدستور النافذ .

#### المصادر

##### أولاً : الكتب

- ١ - د . سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، بدون ذكر مكان النشر ، ١٩٧٤ .
- ٢ - د . عباس أبو شامة عبد المحمود ، مواجهة الكوارث غير التقليدية ، الطبعة الأولى ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، ٢٠٠٩ .
- ٣ - د . كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة جامعة دمشق ، بدون ذكر مكان النشر ، ١٩٦٥ .
- ٤ - ليون دي جي ، التطورات العامة للقانون الخاص منذ مجموعة نابليون ، ترجمة ضياء الدين عارف ، دراسة تحليلية د . سمير تناغو ، ط ٢ ، دار نهوض للدراسات والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٨ .

- ٥ - محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، كويت ، ١٩٨٣ .
- ٦ - محمد حسن يوسف ، الأزمة المالية العامة لماذا تستعصي على الحل ، ط ١ ، الدار العربية للعلوم ناشرون - بيروت ، ومركز الجزيرة للدراسات - الدوحة ، ٢٠١٣ .
- ٧ - د . وجدي ثابت غيريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية، نحو أساس دستوري للمسؤولية دون خطأ ، دراسة مقارنة في نظرية المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري مزودة بأحكام مجلس الدولة المصري والفرنسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨ .

##### ثانياً : البحوث

- د. عزة أحمد عبدالله ، إدارة الكوارث الطبيعية مع تطبيقات على الزلازل والسيول ، بحث منشور في مجلة كلية التدريب والتنمية ، أكاديمية مبارك للأمن العدد ( ٩ ) ، ٢٠٠٣ .

##### ثانياً : الدساتير والقوانين

- ١ - القانون الأساسي الألماني النافذ لسنة ١٩٤٩ .

- ٢ - دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ العراقي المؤقت .
- ٣ - دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .
- ٤ - دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ المؤقت .
- ٥ - دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت .
- ٢ - دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣ - قانونالصحة العامة العراقي رقم ( ٨٩ ) لسنة ١٩٨١ .
- ٤ - قانون الإدارة المالية الإتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ .

رابعاً : المصادر باللغة الأنكليزية

- ( 1 ) Abdulnasir F Al-Jazairi, Disasters and Disaster Medicine ,2018. [www.intechopen](http://www.intechopen)
- ( 2 ) Anne Bost ,La responsabilité des maires á l 'heure du déconfinement , 14 mai 2020 , [www.dgavocats.fr/maires-responsabilite-deconfinement-penale-administrative/](http://www.dgavocats.fr/maires-responsabilite-deconfinement-penale-administrative/)
- ( 3 ) Robert James Kim-Farley ,MD,MPH ,Public Health Disasters :Be Prepared , American Journal of Public Health , September ,2017 [www.ncbi.nlm.nih.gov](http://www.ncbi.nlm.nih.gov).

