

# الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا | دراسة مقارنة

أ.م. سهى زكي نوري

الباحث. محمد حامد محمود

كلية القانون / جامعة البصرة

Email : suha.znoori@gmail.com

Lawyerm305@gmail.com

## الملخص

لما كانت حقوق الإنسان وحرياته العامة منصوصاً عليها في الوثيقة الدستورية، فهذا يعني إعطاء أفضلية خاصة لها، بوصفها حقوقاً ممتازة تسمو على أي تشريع أو قانون يتناقض معها، وهذه من أهم الضمانات، فالحريات تتأثر سلباً وإيجاباً بقوة الضمانات التي تتوفر لها، فكل ما يُحرم الدستور إتيانه من أعمال وتصرفات تشكل مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم ويعد ضمانه حقيقية لها، فالضمانات التي تنص عليها الدساتير والقوانين تعتبر من الضمانات المهمة ولاسيما في الظروف الاستثنائية التي تتطلب وضع قيود على الحريات العامة بهدف صيانة النظام العام.

إن فكرة النظام العام تعد الهدف الأساسي للسلطة، وتحمل الكثير من المعاني وتنسم بالمرونة والتغير من مكان لآخر، وهذا يسمح للسلطة المتمثلة بهيئات الضبط الإداري من التعسف باستعمال السلطة تحت ذريعة صيانة النظام العام، ولا سبيل لدفع هذه الخطورة على الحريات العامة إلا بإيجاد ضمانات فعالة.

**الكلمات المفتاحية:** (الظروف الاستثنائية، جائحة كورونا، الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة).

---

# Internal guarantees to protect public freedoms in light of the Corona pandemic

## A comparative study

Researcher.Mohamed Hamed Mahmoud Assist.Prof.Soha Zaki Nouri

College of Law / University of Basrah

Email : Lawyerm305@gmail.com

suha.znoori@gmail.com

### Abstract

Since human rights and public freedoms are stipulated in the constitutional document, this means giving special preference to them, as they are excellent rights that transcend any legislation or law that contradicts them being perpetrated by acts and actions that violate the rights and freedoms of individuals is a real guarantee for them the guarantees stipulated in constitutions and laws are considered important guarantees, especially in exceptional circumstances that require placing restrictions on public freedoms in order to maintain public order.

Given that the idea of public order, which is the primary goal of the authority, hears many meanings and is flexible and changes from time to time and from place to place, this allows the authority, represented by administrative control bodies, to abuse power under the pretext of maintaining public order, and there is no way to push this risk to public freedoms Only by creating effective guarantees.

**Keywords:** The exceptional circumstances, the Corona pandemic, internal guarantees to protect public freedoms

### أولاً- تعريف عام بالموضوع

تعد الحريات العامة من أهم الموضوعات التي تهتم بها الأنظمة القانونية المعاصرة، نظراً لما تنطوي عليه من أهمية بالغة في حياة المجتمعات، إذ تعد معياراً لقياس درجة التطور والرفق في هذه المجتمعات، وتتص أغلب الدساتير والتشريعات على حمايتها ضد أي انتهاك، على الرغم من أن هذه الحريات العامة تتمتع بالحماية الدستورية، في ظل الظروف العادية، فإذا طرأت مخاطر جسيمة ومحدقة تهدد المصالح الحيوية العليا للدولة يصبح من المطلوب التخلي مؤقتاً عن تطبيق أحكام دولة القانون بالقدر اللازم لدفع ودرء هذه المخاطر وإرجاع الأمور إلى حالتها الطبيعية. ومن هذه الظروف الاستثنائية هو تفشي فيروس كورونا، حيث أدى انتشاره إلى خلق أزمة صحية عالمية غير مسبوقه، وسارعت الدول إلى اتخاذ إجراءات استثنائية تهدف إلى مواجهة هذا الخطر الذي بات يهدد الصحة العامة التي تعتبر أحد عناصر النظام العام، إلى جانب الأمن العام والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة، وإن هذه الإجراءات الاستثنائية قد قيدت الكثير من الحريات العامة للأفراد، وفي ظل هذه الظروف الاستثنائية برز دور الضمانات التي تنص عليها الدساتير والقوانين في حماية الحريات العامة للأفراد.

### ثانياً- أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في بيان الضمانات وأهميتها في تعزيز الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، لأن الحريات العامة قد تأثرت كثيراً في هذه الجائحة، وعليه يسقط هذا البحث الضوء على أهم الآليات الرقابية على إجراءات الإدارة في الظروف الاستثنائية ومدى فاعليتها في حماية الحريات العامة.

### ثالثاً- مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث الأساسية في بيان مدى فاعلية الضمانات في حماية الحريات العامة في ظل تفشي فيروس كورونا، ومن هذه المشكلة الأساسية تثار عدة تساؤلات منها، ما الضمانات التي وضعها المشرع العراقي لحماية الحريات العامة في الظروف الاستثنائية؟ وهل تعتبر هذه الضمانات كافية لحماية الحريات العامة في ظل تفشي جائحة كورونا؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات سيكون نطاق دراستنا في هذا البحث هو بيان الرقابة القضائية، والبرلمانية والرقابة الشعبية لكونهم من أهم الضمانات الداخلية المعنية بمراقبة السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.

**رابعاً- منهجية البحث**

للإحاطة بجوانب البحث كافة اتبعنا المنهج التحليلي في عرضنا للموضوعات تنظّمها فكرة ضمان الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، من أجل تحليل الحالة محل البحث بشكل عميق عن طريق دراسة النصوص القانونية، وكذلك اتبعنا المنهج المقارن لغرض مقارنة الضمانات التي تكفل الحريات العامة في العراق مع الضمانات التي تكفل الحريات العامة في فرنسا ومصر في الظروف الاستثنائية.

**خامساً- هيكلية البحث**

لمعالجة موضوع البحث تم تقسيمه على ثلاثة مباحث، نتناول في المبحث الأول ضمانات الرقابة القضائية، أما في المبحث الثاني فنكرسه لبيان ضمان الرقابة البرلمانية، ونتناول في المبحث الثالث ضمانات الرقابة الشعبية.

**المبحث الأول/ ضمانات الرقابة القضائية**

إن احترام الحريات العامة يتطلب وجود رقابة قضائية فاعلة ومستقلة، تمثل ركيزة أساسية في حماية مبدأ المشروعية وضماناً لاحترام حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، من خلال خضوع أعمال الإدارة ومن بينها إجراءات الضبط الإداري للقضاء، وإن كانت هذه الرقابة ليست سهلة في إجرائها لكنها تعد أكثر الأنواع ضماناً للحقوق والحريات العامة للأفراد، نظراً لما يتميز به القضاء من حيادية ونزاهة واستقلالية عن أطراف النزاع وبالتالي حماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف السلطة في الظروف الاستثنائية<sup>(١)</sup>.

لذا اقتضى تقسيم المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول للرقابة القضائية على القوانين الاستثنائية، بينما نتناول في الفرع الثاني الرقابة على الإجراءات المتخذة في ظل جائحة كورونا.

**المطلب الأول/ الرقابة القضائية على القوانين الاستثنائية**

تخضع التشريعات الاستثنائية، سواء الصادرة من السلطة التشريعية أم من السلطة التنفيذية، إلى مجموعة من القواعد، تضمن عدم خروج هذه السلطات عن النطاق أو الأحكام، التي رسمها الدستور لها، وأن الجهة التي تضمن عدم الخروج من مبادئ الدستور أثناء الظروف الاستثنائية، هي الجهة القضائية المختصة في الدولة<sup>(٢)</sup>.

وقد تعددت الضمانات التي يحققها مبدأ الرقابة القضائية وكذلك تعددت الجهات القضائية التي تنظر في دستورية هذه التشريعات وذلك تبعاً للنظام السياسي والدستوري الذي يسود الدولة، عليه سوف نتناول الرقابة القضائية على القوانين الاستثنائية في فرعين، نخصص الفرع الأول لبيان الضمانات التي يوفرها مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، أما الثاني فسننتاول فيه الجهة القضائية المختصة في مراقبة دستورية القوانين.

### الفرع الأول/ الضمانات التي يوفرها مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين

إن للرقابة على دستورية التشريعات في الظروف الاستثنائية أهمية بالغة وذلك لكونها: أولاً- تحمي حقوق الأفراد وحرياتهم من التجاوزات من قبل الإدارة، بما تصدره من أنظمة وتعليمات وهي بصدد تنظيم الحقوق والحريات، حيث أن السلطة التنفيذية تعتبر من أكثر السلطات تماساً بالأفراد والمساس بحرياتهم وخاصة في الظروف الاستثنائية<sup>(٣)</sup>. ثانياً- إن الرقابة القضائية تتيح للأفراد اللجوء إلى جهة مستقلة محايدة تتمتع بضمانات قوية، ويتمتع أعضاؤها بخبرة، يجعل منها من أهم الضمانات، ووسيلة مهمة لضمان احترام مبادئ الدستور<sup>(٤)</sup>.

ثالثاً- إن هذه الرقابة تؤكد مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة، مما يحقق ضمانة حقيقية للحريات العامة التي تصبح عرضة للانتهاك في ظل الظروف الاستثنائية التي تبيح المحظورات، حيث تلتزم السلطة بعدم الخروج أو التجاوز على الاختصاصات المحددة في الدستور<sup>(٥)</sup>.

رابعاً- إن ضمانات الرقابة على دستورية القوانين تحمي حقوق الأفراد في الأقاليم في الدولة الاتحادية بسبب تناقض القوانين الاتحادية مع قوانين الأقاليم، فينتج عنه قيام منازعات، وهذا يرجع إلى كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، وبخاصة في الظروف الاستثنائية<sup>(٦)</sup>. خامساً- إن هذا النوع من الرقابة يحقق مبدأ مهمّاً من مبادئ الدولة القانونية هو تدرج القاعدة القانونية الذي يضمن حماية الحقوق والحريات العامة من الانتهاك سواء أكانت من السلطة التشريعية أم من السلطة التنفيذية، وإن الأخذ بهذا المبدأ يؤدي إلى اتفاق جميع التشريعات والقرارات والأنظمة مع أحكام الدستور<sup>(٧)</sup>.

### الفرع الثاني/ الجهة القضائية المختصة في مراقبة دستورية القوانين

اختلف الفقه في تحديد الجهة القضائية المختصة على فحص التشريعات الاستثنائية والتأكد من دستورتها، فمنهم من رأى أن القضاء العادي هو المختص في الرقابة على دستورية التشريعات، في حين أن هناك من يرى إن القضاء الإداري هو المختص في ممارسة هذه الصلاحية، بينما يرى البعض الآخر أن المحاكم العادية والمحاكم الإدارية لا تختص بممارسة الرقابة الدستورية وإنما هذا الاختصاص يكون من حق المحكمة الدستورية<sup>(٨)</sup>، وبالتالي اختلفت الدول في تنظيم هذا الاختصاص أيضاً.

ففي فرنسا تتولى مهمة مراقبة دستورية القوانين هيئة سياسية تدعى المجلس الدستوري ، يقوم هذا المجلس في الرقابة السابقة على دستورية القوانين، أي أن القانون يعرض على المجلس الدستوري قبل صدوره إذا اتضح للمجلس أن القانون يخالف الدستور يترتب على ذلك عدم سن هذا التشريع، وأن قرار المجلس الدستوري ملزم لكافة السلطات في الدولة ولا يقبل الطعن، وتحرك الرقابة من إحدى الجهات التي حددها الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ، وهي "رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس الشيوخ، وستين عضواً من مجلس النواب أو ستين عضواً من مجلس الشيوخ" ، أما القوانين الأساسية أي التشريعات المكتملة للدستور، وأنظمة مجلس النواب ومجلس الشيوخ، فينظر في دستورتها بشكل تلقائي، أي أن مشاريع هذه القوانين تمر إلى المجلس الدستوري قبل صدورها<sup>(٩)</sup>.

ومن الجدير ذكره أن رقابة المجلس الدستوري الوجوبية ضماناً أكيدة لحماية الحريات لأنها تعطي الأمان بأن أي قانون أساسي أو أي نظام يصدر من مجلسي البرلمان لا يدخل حيز التنفيذ قبل إجراء الرقابة عليه من المجلس الدستوري، وكذلك يلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨ قد سمح للمجلس الدستوري بمباشرة الرقابة اللاحقة إذا كان الأمر يتعلق بانتهاك الحريات العامة، حيث أضيفت فقرة للمادة (٦١) من الدستور نصت على أن "إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصاً تشريعياً يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري بناءً على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض بهذه المسألة ضمن أجل محدد". أما في مصر فتختص المحكمة الدستورية العليا التي أنشئت بموجب قانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ الرقابة على دستورية القوانين النافذة واللوائح، وتتنظر المحكمة في اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة أما اللوائح الأخرى وهي اللوائح العادية فيختص مجلس الدولة في نظرها، بيد أننا نجد أن المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا، قد أسند لها نظر المنازعات حول دستورية القوانين النافذة واللوائح<sup>(١٠)</sup>.

فقد قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بعدم دستورية المادة (٨) من الأمر الصادر من رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ١٩٦٧، استناداً على قانون الطوارئ المصري، الذي حظر فيه رفع أية قضية ضد الأعمال الصادرة من السلطات التي تتولى الرقابة على المطبوعات والصور والطرود التي ترد إلى الدولة أو ترسل منها، أو تمر بها أو تتداول داخل الدولة، وأن هذه المادة من الأمر السابق تعارض نص المادة (٦٧) من الدستور التي تحظر تحصين أي عمل إداري من رقابة القضاء<sup>(١١)</sup>.

أما في العراق فإن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وبما في ذلك الاستثنائية<sup>(١٢)</sup>، ونص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن تكوين المحكمة وتشكيلاتها يكون بقانون يشرع من مجلس النواب، بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(١٣)</sup>، وأن المحكمة الاتحادية العليا لازالت تتكون من تسعة قضاة، تم تعيينهم بموجب قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥<sup>(١٤)</sup>، واستناداً على قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤<sup>(١٥)</sup>.

بالرجوع إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وقانون المحكمة الاتحادية، نجد أن اختصاص المحكمة يشمل كل قاعدة عامة مجردة، سواء أكانت صادرة من السلطة التشريعية المتمثلة بالقوانين أم السلطة التنفيذية المتمثلة بالأنظمة والتعليمات، وتمت هذه الرقابة إلى الجانب الموضوعي والشكلي للتشريع، ورغم التوسع في الاختصاصات التي منحها قانون إدارة الدولة العراقية بالرقابة على التشريعات لكن حسناً فعل ذلك حتى يتحقق مبدأ المشروعية، لكن مع أن الأجدى والأفضل لو اقتصر دور المحكمة الاتحادية العليا على الرقابة الموضوعية دون الإجراء<sup>(١٦)</sup>.

أما من ناحية الرقابة على التشريعات الاستثنائية من قبل المحكمة الاتحادية العليا، فنلاحظ أن هذه التشريعات سواء أكان قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥، أم أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، هي تشريعات سابقة في صدورها على دستور ٢٠٠٥، لكن ذلك لا يمنع المحكمة من بسط رقابتها على هذه التشريعات والحكم بعدم دستورية النصوص الواردة فيها، والتي تتعارض مع أحكام الدستور، ولاسيما أن هنالك الكثير المواد في كلا التشريعين تناقض الدستور في نواحي عديدة، ولكن من الناحية التطبيقية نجد أنه لا توجد أي تطبيقات قضائية، تشير إلى رفع دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا للطعن بالنصوص الواردة في التشريعات الخاصة بالظروف الاستثنائية<sup>(١٧)</sup>.

ومما تقدم يمكن القول إن المشرع العراقي اتفق مع المشرع الفرنسي، وكذلك المصري في إقرار الرقابة على تشريعات الطوارئ، ومنح هذا الاختصاص إلى جهة قضائية مختصة، بينما نجده قد اختلف مع المشرع الفرنسي في الأسلوب لأن رقابة المجلس الدستوري الفرنسي هي رقابة سابقة ولاحقة، بموجب التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨<sup>(١٨)</sup>، بينما نجد الرقابة في العراق ومصر هي رقابة لاحقة على صدور القانون وهذا اتجاه غير محمود من قبل المشرعين العراقي والمصري.

## المطلب الثاني/ الرقابة على الإجراءات المتخذة في ظل جائحة كورونا

تعد الرقابة القضائية على الإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في الظروف الاستثنائية من أهم الضمانات، لأن صلاحيات الحكومة في الظروف الاستثنائية تتوسع كثيراً وقد ينجم في بعض الأحيان انتهاك لحقوق الأفراد وحررياتهم، وعليه تعتبر الرقابة على الإجراءات المتخذة أثناء الظروف الاستثنائية من أهم الضمانات التي تكفل للأفراد الحد من المساس بحرياتهم.

ففي فرنسا نجد أن القضاء الإداري استقر على أن تخضع جميع الإجراءات الاستثنائية، التي تتخذها السلطات المختصة بموجب قوانين الطوارئ إلى رقابة قضاء مجلس الدولة الفرنسي، باعتبار أن ما يصدر من الإجراءات هي قرارات إدارية تخضع إلى رقابة القضاء، لفحص مشروعيتها والحكم بإلغائها إذا تبين عدم مشروعيتها.

إن رقابة القضاء الإداري الفرنسي على القرارات التي تصدر من سلطة الطوارئ، تمتد إلى الرقابة الشكلية التي تتمثل بالرقابة على ركن الاختصاص والشكل والإجراءات، التي يشترطها القانون لإصدار القرار الإداري، فمن حيث الرقابة على ركن الاختصاص نجد أن القاضي الإداري يراقب باتباع نهجين مختلفين، من جهة أنه يشدد الرقابة على الاختصاصات التقديرية عندما يجد أن عيب الاختصاص قد بلغ درجة من الجسامة إلى حد خرجت بها الإدارة عن حدود اختصاصاتها، ومن جهة أخرى يسمح للإدارة أن تتجاوز حدود اختصاصها تقديراً منه لأهمية الظرف الاستثنائي، أما رقابة القضاء الإداري على الشكل والإجراءات، فالأصل أن قواعد الشكل والإجراءات غير مطلوبة في القرار الإداري إلا إذا نص القانون على ذلك، والقضاء الإداري في فرنسا أقر شرعية القرارات الإدارية التي تصدر في الظروف الاستثنائية خلاف قواعد الشكل والإجراءات، فمثلاً يرخص المشرع لسلطة الطوارئ بالحجر على الحريات العامة من دون التقيد بقانون الإجراءات الجنائية<sup>(١٩)</sup>.

أما رقابة القضاء الإداري الفرنسي على الأركان الموضوعية للقرار الإداري، فهي تمثل بركن المحل والسبب والغاية إذ إن المحل في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشراً، بإنشاء حالة قانونية معينة وتعديلها أو إلغائها، والأصل أن يكون المحل جائزاً وإلا عد غير مشروع، ولكن نجد أن القضاء الإداري قد رخص لسلطات الطوارئ اتخاذ تدابير لا نجد لها أساساً في القانون الخاص بالطوارئ إذا كانت هذه التدابير ضرورية للمحافظة على النظام العام<sup>(٢٠)</sup>.

إن رقابة القضاء الإداري الفرنسي تكمن في ركن السبب في القرارات التي تصدر عن سلطات الطوارئ، إذ يعرف السبب بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما"<sup>(٢١)</sup> فمن حيث الرقابة على "الوجود المادي للوقائع" نجد أن القضاء الإداري يبسط رقابته على الوجود المادي للوقائع والتي تمثل

الحد الأدنى للرقابة وهذا واضح في حكمه في قضية السيد (Grange) الذي ألغى فيه مجلس الدولة الفرنسي القرار الذي أصدرته سلطات الطوارئ المتضمن تحديد إقامة السيد (Grange) استناداً لنصوص المرسوم بالقانون المؤرخ ١٦/أذار/١٩٥٦، بادعاء انتمائه إلى أحد التنظيمات السرية الهادفة إلى الإخلال بالأمن ومساعدة الثوار في الجزائر، بعدما تبين للمجلس عدم صحة الوقائع المادية التي استندت إليها سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للقرار الإداري<sup>(٢٢)</sup>.

أما رقابة القضاء الإداري على التكيف القانوني للوقائع، فنجد أن مجلس الدولة لم يستثن القرارات الإدارية الصادرة من سلطات الطوارئ من رقابة التكيف القانوني، حتى في حال عدم رقابته على الوجود المادي للوقائع، وفي رقابته على تقدير الوقائع فقد اتجه مجلس الدولة إلى فرض رقابة الملائمة على القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية للتأكد من ضرورتها ولزومها، وأن الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية في تقيد الحريات العامة حتى ولو لم يقيدھا المشرع لأن تقيد الحريات العامة يجعلها بعيدة عن مجال الملائمة سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية<sup>(٢٣)</sup>.

وفي مجال رقابة القضاء الإداري الفرنسي على ركن الغاية في الظروف الاستثنائية، فهو أصعب وأدق ركن في القرار الإداري "النتيجة النهائية التي سعى رجل الإدارة إلى تحقيقها" وأن الانحراف في السلطة لا يمكن تصوره إلا في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية، أما إذا خصص المشرع هدفاً معيناً فلا يمكن لرجل الإدارة أن يسعى لتحقيق غيره حتى لو كان الهدف تحقيق المصلحة العامة، فالقاضي الإداري يجد صعوبة كبيرة في رقابته على ركن الغاية على القرارات التي تصدر من الإدارة في الظروف الاستثنائية، لأن الإدارة في الظروف الاستثنائية تتمتع بسلطة تقديرية وذلك للمحافظة على النظام العام، إلا أن القضاء الإداري في أحكامه اشترط أن تلتزم الإدارة في إصدار قراراتها في الظروف الاستثنائية بالدستور والقانون، وغالبا ما يتعرض القاضي الإداري لركن الغاية أو عيب الانحراف في السلطة عندما يراقب ركن السبب في القرار الإداري، وذلك للصلة الوثيقة بينهما، وفي أغلب الأحوال عدم توفر السبب يعني وجود انحراف في السلطة<sup>(٢٤)</sup>.

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي دور بارز على الرقابة على الإجراءات الضبطية في ظل جائحة كورونا ومن أبرز الأحكام هو الحكم المرقم (٤٤١٢٥٧) في ١٧/حزيران/٢٠٢٠، والقاضي بتعليق الحظر العام والمطلق على حرية التجمع والتظاهر المنصوص عليه في المادة (٣) من مرسوم ٦٦٣-٢٠٢٠ في ١٣/أيار/٢٠٢٠، الذي يحظر التجمع لأكثر من عشرة أشخاص، وبعد هذا التعليق عدل رئيس الوزراء المرسوم وأجاز التظاهر بشرط الحصول على ترخيص من قبل محافظ الدائرة، وأن المرسوم ٦٦٣-٢٠٢٠ لن ينطبق على المظاهرات التي يأذن بها المحافظ<sup>(٢٥)</sup>.

أما في مصر فإن القضاء الإداري يباشر رقابته على الإجراءات المتخذة من سلطة الطوارئ أثناء الظروف الاستثنائية، لأن القضاء الإداري المصري اعتبرها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً كما تخضع للدفع بعدم المشروعية، وأن القضاء الإداري المصري عندما يبسط رقابته على الإجراءات الاستثنائية يوازن بين اعتبارين، الأول: هو ضرورة تأمين أكبر قدر من الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم أثناء الظروف الاستثنائية، والثاني: عدم إغفال ما تتطلبه هذه الظروف من إجراءات تؤمن سلامة الدولة وصيانة النظام<sup>(٢٦)</sup>.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري ذلك حيث قررت "وأن كان نظام الأحكام العرفية في مصر نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، أساسه الدستور وبين القانون أصوله وأحكامه ورسم له الحدود والضوابط...". فقد انتهت المحكمة إلى أنه "إذا كانت التدابير والإجراءات المتخذة متجاوزة للحدود والضوابط فإن هذا يعد عملاً مخالفاً للقانون وتتبسط عليه رقابة المحكمة"<sup>(٢٧)</sup>.

وكذلك أكدت المحكمة الدستورية المصرية ذلك في حكمها الصادر، في ٥/شباط/١٩٨٣، بالنظر في الدعوى المقامة ضد المادة (٨) من الأمر الصادر من رئيس الجمهورية المرقم (١) لسنة ١٩٦٧، واستناداً إلى قانون الطوارئ، الذي يحظر رفع أية دعاوى ضد الإجراءات الصادرة من سلطات الطوارئ التي تتولى الرقابة على المطبوعات والكتابات والصور والطرود، التي ترد إلى مصر أو ترسل منها، أو تمر بها أو تتداول داخلها، وانتهت المحكمة الدستورية إلى "عدم دستورية النص المطعون فيه لتعارضه مع الدستور الذي يحظر أي عمل إداري من رقابة القضاء"<sup>(٢٨)</sup>.

وفي العراق فقد كان من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، وأن المحاكم العادية في العراق كانت هي الجهة التي تختص في الرقابة على جميع الأعمال الإدارية في الظروف العادية والاستثنائية، استناداً على ولايتها العامة الممنوحة لها بموجب القانون، وهذه الولاية ترجع إلى المادة (٧٣) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥<sup>(٢٩)</sup>.

وقد أكد المشرع ولاية المحاكم العادية في الكثير من القوانين، فقد نصت المادة (٣) من قانون السلطة القضائية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ الملغي على أن "تسري ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية، بما في ذلك الحكومة..."، وكذلك المادة (٢٩)، من قانون المرافعات المدني رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، التي منحت الولاية العامة للمحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية، بما في ذلك الحكومة، وكذلك المادة (٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ التي منحت ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية وكذلك المعنوية العامة، إلا ما استثنى منها بنص خاص.

تجدر الملاحظة أن الولاية العامة للمحاكم التي أقرتها النصوص التشريعية، فسرت تفسيراً ضيقاً في ذلك الوقت، فلقد استقر القضاء العراقي في عدم ممارسة رقابة الإلغاء على القرارات الصادرة من سلطات الطوارئ في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، وكذلك في الدساتير اللاحقة له، وكانت تحصر أحكامها في الفصل في الحق المدني الذي اعتدى عليه ولم تمارس ولاية الإلغاء، وهناك بعض الأحكام التي اكتفت بالحكم بالتعويض فقط في قضايا نشأت عن إجراءات اتخذتها سلطات الطوارئ، ومنها الحكم الصادر من محكمة تمييز العراق في ١٨/١٨/١٩٥٧، في القضية الخاصة بمنع سفر أحد المحامين إلى القاهرة لحضور مؤتمر للمحامين العرب هناك، فطعن المحامي بقرار المنع وطلب تعويضه عن الأضرار المعنوية والمادية التي لحقت به، وصدر الحكم برد الطلب لعدم الاختصاص، ولما عرضت الدعوى على محكمة التمييز أكدت المحكمة على القاعدة العامة وهي أن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري يوجب التعويض، ونقضت قرار محكمة الدرجة الأولى لأنها لم تبحث في الأسباب التي منعت المميز من السفر إلى الخارج وبذلك يكون قرارها مخالفاً للقانون<sup>(٣٠)</sup>.

ومما تقدم يلاحظ أن القضاء العراقي في ظل وجود القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، وكذلك في ظل الدساتير اللاحقة له لم تمارس رقابة الإلغاء على الإجراءات الصادرة من سلطات الطوارئ، واكتفت بالحكم بالتعويض فقط، ولا يُخفى ما لهذا من تأثير كبير على حريات الأفراد وحقوقهم، في ظل قوانين الطوارئ وترجم هذا في المادة (٣٢) من قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ التي نصت على أنه "لا يكون لانتهاج حالة الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ أي أثر على ما اتخذ من إجراءات خلال فترة إعلانها ولا يجوز سماع أي دعوى بشأن هذه الإجراءات أمام المحاكم".

وبعد ذلك جاء التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، ونص على إنشاء محكمة القضاء الإداري لأول مرة في العراق، وتختص محكمة القضاء الإداري في "الفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن"<sup>(٣١)</sup>.

وهذا يعني أن المحكمة الإدارية هي الجهة التي تتولى الرقابة على القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، ولكن يبدو أن رقابتها لا تصل إلى القرارات التي تصدرها سلطة الطوارئ في الظروف الاستثنائية، لأن المشرع العراقي في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية قد منح صلاحية الرقابة القضائية على الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الوزراء أثناء حالة الطوارئ إلى محكمة التمييز

والمحكمة الاتحادية العليا<sup>(٣٢)</sup>، وأن هذه الصلاحية تجد أساسها في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ الذي منح المحكمة الاتحادية العليا "الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية"<sup>(٣٣)</sup>.

ومما تقدم يلاحظ أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في منح اختصاص الرقابة على قرارات وإجراءات رئيس الوزراء إلى محكمة التمييز والمحكمة الاتحادية العليا، لأنه سوف يكون هناك تداخل في الاختصاص بين هذه المحاكم ومحكمة القضاء الإداري، لكون العراق يأخذ بنظام القضاء المزدوج، لذلك على المشرع العراقي التدخل وتشريع قانون طوارئ ينص صراحة على اختصاص محكمة القضاء الإداري في الرقابة على قرارات وإجراءات رئيس الوزراء أثناء حالة الطوارئ.

ونخلص إلى القول إن المشرع العراقي قد نص على الرقابة على القرارات والإجراءات التي تصدر من سلطات الطوارئ كما هو الحال في فرنسا ومصر، لكن القضاء الإداري في فرنسا ومصر يختص بالرقابة على قرارات وإجراءات الإدارة أثناء مدة حالة الطوارئ أما المشرع العراقي فقد منح هذا الاختصاص إلى محكمة التمييز والمحكمة الاتحادية.

إن الرقابة على الإجراءات المتخذة من السلطة التنفيذية لمواجهة جائحة كورونا تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأن الحكومة العراقية لم تعلن حالة الطوارئ وإنما اكتفت بإجراءات الضبط الإداري الصحي لمواجهة جائحة كورونا، وبالتالي يمكن الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، وقد حددت المادة (٧/ خامساً) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، الاسباب التي يجوز بها الطعن بالقرارات والأوامر الصادرة من الإدارة، حيث نصت على أنه "يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي: ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية ٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها".

وعليه يلاحظ أن من أسباب الطعن في قرارات الإدارة أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات، أو صدر بدون مراعاة لقواعد الاختصاص أو كان معيباً في شكله، وكذلك تمتد رقابة القضاء الإداري إلى الخطأ في تفسير القوانين أو الأنظمة أو التعليمات.

### المبحث الثاني/ ضمانات الرقابة البرلمانية

يُفترض أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها الرقابي على السلطة التنفيذية، سواء في الظروف الاستثنائية أو الظروف العادية، فضلاً عن الأدوات الدستورية الممنوحة للبرلمان في

الظروف العادية، كالسؤال والاستجواب وسحب الثقة، إذ نجد أن بعض الدساتير تنص على ضمانات أخرى للبرلمان أثناء الظروف الاستثنائية، حيث تُلزم أغلبية الدساتير على عرض الإجراءات والتدابير على البرلمان في حالة الطوارئ؛ وذلك لمعرفة مدى احترام السلطة التنفيذية للقوانين والأنظمة<sup>(٣٤)</sup>.

لذا اقتضى تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول: لبيان مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها، بينما نتناول في المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية في ظل جائحة كورونا.

### المطلب الأول/ مفهوم الرقابة البرلمانية

إن الوظيفة الرقابية على عمل السلطة التنفيذية هي من الوظائف الدستورية للسلطة التشريعية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصالح الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة العامة واحترام الحريات العامة ومنع انتهاكها ولاسيما في الظروف الاستثنائية.

لذا اقتضى البحث تقسيم هذا المطلب على فرعين، نخصص الأول لتعريف الرقابة البرلمانية، بينما نتناول في الفرع الثاني طبيعة الرقابة البرلمانية.

### الفرع الأول/ تعريف الرقابة البرلمانية

إن الفقه الدستوري لم يهتم كثيراً بوضع تعريف للرقابة البرلمانية، على الرغم من أنها تعتبر من أقدم الوظائف للبرلمان في العالم، وهذا بدوره انعكس على قلة التعاريف التي وضعها باحثو الفقه الدستوري فكان أولهم سامويل بيير، الذي بين أنها من أقدم وظائف البرلمان وتهدف إلى وضع قيود أمام السلطة التنفيذية، وثانيهم جوزيف هاريس حيث أشار إلى أنها عملية فحص القوانين قبل تشريعها لبيان مدى تطابقها وهل حققت النتائج المرجوة منها وما الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء<sup>(٣٥)</sup>.

ومن الفقه من يرى أن الرقابة البرلمانية هي "سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء أكان الحكومة بأسرها أم أحد الوزراء"<sup>(٣٦)</sup>، لذلك فإن الرقابة البرلمانية تعد الوسيلة الفعالة والمؤثرة التي تتحقق من سير أعمال الحكومة وتوجيهها الوجهة الصحيحة، فالهدف منها مراجعة الإجراءات الحكومية للتأكد من توافق هذه الإجراءات مع المصلحة العامة.

ويعرفها البعض بأنها "عملية للتحقق من حسن الأداء الفعلي للمسؤول أو الهيئة العامة أو الوحدة الإدارية وغيرها، والواقع أن هناك جهات عديدة من الناحية الدستورية تناط بهم مهمة الرقابة، إلا إن الرقابة التي يمارسها البرلمان تعد أهمها، ولاسيما أنها موجهة بمعظمها نحو أعمال السلطة

التنفيذية، ولذلك تعد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من أهم الوسائل التي تضمن سيادة القانون في النظم السياسية الديمقراطية<sup>(٣٧)</sup>.

وقد عرفها البعض الآخر بأنها "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته"<sup>(٣٨)</sup>.

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها الصلاحية الممنوحة للبرلمان بموجب الدستور لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتأكد من احترامها لواجبها، وكشف العيوب والأخطاء في تنفيذ القانون، وتحديد المسؤول ومساءلته بموجب الآليات التي حددها الدستور.

### الفرع الثاني/ طبيعة الرقابة البرلمانية

يُكيف فقهاء القانون الدستوري والعلوم السياسية طبيعة عملية الرقابة البرلمانية بأنها رقابة سياسية، أي أن هذه الرقابة تمارس من قبل هيئات ومؤسسات دستورية سيادية وسياسية، وهي البرلمان على أساس أن أحكام الدستور تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بوصفها هي الأخرى مؤسسة دستورية ومسؤولة عن إدارة ورسم السياسة العامة في الدولة، كما أن الرقابة البرلمانية مسؤولة عن تحريك انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة، كما ويسند الطبيعة السياسية للرقابة البرلمانية أنها تنطلق من البرنامج الحكومي الذي يصوت عليه البرلمان كميّار للرقابة<sup>(٣٩)</sup>.

وتحقيقاً لمبدأ التوازن بين السلطات فالرقابة تكون متبادلة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التنفيذية تملك حق حل المجلس النيابي، وهذا الحق يكون مقابلاً لحق الرقابة السياسية التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، فالرقابة السياسية رقابة مهمه لأنها تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغبته<sup>(٤٠)</sup>.

### المطلب الثاني/ الرقابة البرلمانية في ظل جائحة كورونا

تتخذ الرقابة السياسية من السلطة التشريعية صوراً مختلفة وحسب الوسائل المتاحة لها في الدستور، سواء في السؤال والاستجواب أم بطرح الثقة، وأن هذه الوسائل تكون فعالة في جميع الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، وتحل مكانة مهمة، وأن اشتراط المشرع دعوة البرلمان للانعقاد في الظروف الاستثنائية ما هو إلا تأكيد ممارسة دورة الرقابي<sup>(٤١)</sup>.

تختلف الأنظمة الدستورية في تحديد السلطات والآليات التي يتمتع بها البرلمان في ممارسة الرقابة على الحكومة في الظروف الاستثنائية، في فرنسا نجد أن البرلمان يمتلك صلاحيات عديدة تجاه الحكومة، منها "الأسئلة الشفهية والكتابية وتشكيل اللجان الرقابية ولجان التحقيق وطرح مسألة

## الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا

الثقة" وجميع هذه الأدوات التي يختص بها البرلمان الفرنسي، في مراقبة أداء الحكومة التي يمارسها في الظروف العادية يمكن أن يمارسها في الظروف الاستثنائية أيضاً، على الرغم من أن الدستور الفرنسي النافذ لم ينص على مسألة مراقبة الحكومة من قبل البرلمان على الإجراءات التي تمارسها أثناء حالة الطوارئ، وكذلك قانون الطوارئ الفرنسي ٣/نيسان/١٩٥٥، لم يتضمن ما يشير إلى منح البرلمان هذه الصلاحيات، ويبدو أن سبب عدم نص المشرع الفرنسي على هذه الصلاحيات الممنوحة للبرلمان يعود إلى أن الرقابة البرلمانية تعد إحدى مظاهر النظام الدستوري في فرنسا، والذي يقر رقابة البرلمان على الإجراءات التي تتخذها الحكومة أثناء سريان حالة الطوارئ<sup>(٤٢)</sup>.

ولكن نجد أن المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، قد أشارت على أن لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة الظروف الاستثنائية، ولعل هذه الضمانة هي لإقامة نوع من أنواع الرقابة الدائمة على الحكومة أثناء الظروف الاستثنائية.

تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري في ٢٣/تموز/٢٠٠٨، قد تضمن إضافة فقرة سادسة للمادة (١٦) التي تضمنت على أنه بعد مرور (٣٠) يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين (٦٠) نائباً أو ستين (٦٠) عضواً في مجلس الشيوخ إشعار المجلس الدستوري وذلك لتقرير فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علناً وبسرعة، ويجب أن يقوم بالنظر والفصل بذات الشروط في ختام مدة ستين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد انقضاء هذه المدة<sup>(٤٣)</sup>.

إن السبب من هذا التعديل وإضافة هذه الفقرة، هو محاولة إتمام النقص الحاصل في المادة (١٦) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨، الذي أثار جدلاً كبيراً في سنة ١٩٦١ عندما لجأ الرئيس الفرنسي شارل ديغول إلى تطبيق المادة (١٦) لمدة تزيد عن خمسة أشهر، واتخاذ ثمانية عشر قراراً تتضمن تدابيراً تمس حقوق الأفراد وحرياتهم بحجة مواجهة الظرف الاستثنائي، في حين أن الأسباب التي تستدعي اللجوء إلى المادة (١٦) قد انتهت بعد فترة وجيزة من إعلانها وذلك في ٢٥/نيسان/1961، حيث تم إحباط محاولة الانقلاب العسكري الذي كان مديراً من طرف بعض القادة العسكريين<sup>(٤٤)</sup>.

ومن الجدير ذكره أن رئيس الجمهورية الفرنسي غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وهذا يعني أن السلطة التشريعية لا تملك محاسبته فيما اتخذ من إجراءات استناداً للمادة (١٦)، إذا ما الفائدة من نص المادة نفسها على عدم حل الجمعية الوطنية أثناء استخدام رئيس الجمهورية سلطاته الاستثنائية؟

مما تقدم يمكن القول إن الغاية من عدم حل الجمعية الوطنية اثناء استخدام رئيس الجمهورية سلطاته الاستثنائية تعود إلى الدور الرقابي غير المباشر الذي يمارسه البرلمان من خلال الاستجواب الذي يقدم لرئيس الوزراء والوزراء مما قد يسبب ضغطاً وقلقاً لرئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، وكذلك يمتلك البرلمان وبموجب المادة (٤٩) من الدستور الحق على التصويت على سحب الثقة من الحكومة في حالة تعسف رئيس الجمهورية على استعمال صلاحيته بموجب المادة (١٦)، وإذا ما تم تقديم رئيس الوزراء استقالته بعد تصويت الجمعية الوطنية فتكون أكبر وسيلة ضغط تمارس تجاه رئيس الجمهورية.

أما مراقبة الجمعية الوطنية الفرنسية للإدارة في ظل جائحة كورونا فقد نصت المادة (٣١٣١-٣١٣١) من قانون حالة الطوارئ الصحية رقم (٢٠٢٠-٢٩٠) في ٢٣ آذار/٢٠٢٠، أنه "... يتم إبلاغ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ دون إبطاء بالتدابير التي تتخذها الحكومة في ظل حالة الطوارئ الصحية، يجوز للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ طلب أي معلومات إضافية في سياق مراقبة وتقييم هذه التدابير. ولا يجوز تمديد حالة الطوارئ الصحية لأكثر من شهر إلا بموجب القانون، بعد رأي لجنة العلماء المنصوص عليها في المادة ٣١٣١L-١٩".

أما في مصر فإنه لم يتم الإشارة إلى الرقابة البرلمانية سواء في دستور سنة ١٩٧١ أم دستور سنة ٢٠١٤ النافذ، على السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، لكن قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨، قد أشار في المادة (٣) منه إلى الرقابة البرلمانية على قرار رئيس الجمهورية في زيادة السلطات الاستثنائية المخولة له في تلك المادة، حيث تضمن النص على عرض القرار على البرلمان في أول اجتماع له، لذا يلاحظ أن البرلمان يمارس رقابة على قرار رئيس الجمهورية في زيادة السلطات في الظروف الاستثنائية ولم ينص على ممارسة البرلمان الرقابة على السلطات الاستثنائية الممنوحة لسلطات الطوارئ في المادة (٣) من قانون الطوارئ النافذ، على الرغم مما تشكله هذه الصلاحيات من خطورة في تجاوز السلطة التنفيذية على اختصاص السلطات الأخرى وما يلحقه من انتهاك للحريات العامة وقد انتقدت هذه المادة من قبل الفقه بانتقادات عدة، منها عدم تحديد وقت معين لتقديم قرار رئيس الجمهورية بتوسيع الصلاحيات إلى البرلمان، وكذلك لا يترتب أية مسؤولية في حالة عدم تقديمه، وهذا يدل على ضعف الرقابة البرلمانية في مصر على إجراءات الحكومة في الظروف الاستثنائية<sup>(٤٥)</sup>.

ومما تقدم يُلاحظ أن البرلمان يملك الرقابة على الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية وعدم إنكار حقه، فالبرلمان يملك الكثير من الأدوات التي من خلالها يمكنه ممارستها في الظروف الاستثنائية كحق توجيه السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة، وأن عدم النص على وجود رقابة برلمانية في حالة الطوارئ لا يمنع البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية السابقة، ولهذا تضمنت المادة (١٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ السماح بجواز حل مجلس النواب أثناء تطبيق حالة الطوارئ.

أما في العراق فنجد أن الدستور لسنة ٢٠٠٥ نص على الرقابة البرلمانية خلال الإجراءات التي تتخذها سلطة الطوارئ، فقد نصت المادة (٦١/ تاسعا/ د) على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها"، وهذا يعني أن رقابة مجلس النواب على الإجراءات التي اتخذها رئيس مجلس الوزراء تعتبر رقابة لاحقة على إعلان حالة الطوارئ، وليس معاصرة لها حتى وإن كان البرلمان منعقدا، وهذا واضح من نص المادة السابقة.

أما قانوناً فنجد أن "أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤" وفي المادة (٩) إذ نصت على أن "أولاً: تصادق هيئة الرئاسة على القرارات والإجراءات الاستثنائية، وللجمعية الوطنية الاستشارية المؤقتة الحق في مراقبة تنفيذ هذه الإجراءات"، نجد أن هذا الأمر قد أعطى للجمعية الوطنية الحق في مراقبة القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية أثناء الظروف الاستثنائية.

ومن الجدير بأن ذكر الرقابة المقررة في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، تخالف الدستور في نواح عدة ومنها أن الدستور النافذ أوكل مهمة الرقابة إلى البرلمان العراقي الذي لم ينص صراحة على مراقبة السلطة التنفيذية أثناء الظروف الاستثنائية، أما أمر الدفاع عن السلامة الوطنية فنص على أن الجمعية الوطنية المؤقتة لها مراقبة الإجراءات والقرارات الاستثنائية، وكذلك لم يتضمن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية مدة معينة على عرض الإجراءات الاستثنائية على السلطة التشريعية بعد انتهاء حالة الطوارئ، لذلك فالمشرع العراقي مطالب بتشريع قانون طوارئ يتفق مع الدستور النافذ.

وفي ضوء ما تقدم يلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي لم ينص صراحة على مراقبة أداء السلطة التنفيذية أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ، وبهذا يتفق مع المشرع الفرنسي والمصري في هذا الشأن، لكن هذا لا يمنع من ممارسة اختصاصه الرقابي، فمثلا يحق للبرلمان تشكيل لجان مؤقتة للتحقيق في الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، وكذلك حق تشكيل لجان متابعة<sup>(٤٦)</sup>.

وفي مجال رقابة مجلس النواب العراقي على الإجراءات المتخذة من الحكومة لمواجهة جائحة كورونا نجد أن مجلس النواب العراقي واستنادا إلى الأمر النيابي المرقم (٤٦) في ١٩/ آذار/ ٢٠٢٠، قد شكل خلية أزمة نيابية برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس النواب وعضوية أربعة وعشرين عضواً، تتولى مهمة مراقبة ومتابعة عمل خلية الأزمة المشكلة بموجب الأمر الديواني المرقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠، لمراقبة إجراءات الحكومة التي اتخذتها للتصدي لجائحة كورونا، وأن أعضاء خلية الأزمة النيابية أغلبهم من لجنة الصحة والبيئة، وكان من الأجدر تضمين دوراً للجنة حقوق الإنسان، لكن هذا لا يمنع لجنة حقوق الإنسان من مراقبة أداء الحكومة وخليّة الأزمة لرصد المخالفات وانتهاك حقوق الإنسان وحياته العامة<sup>(٤٧)</sup>.

## المبحث الثالث/ ضمانة الرقابة الشعبية

إن الرقابة الشعبية ضمانة فعالة ضد تجاوز السلطات الصلاحيات الممنوحة لها في الظروف العادية وكذلك الظروف الاستثنائية، لأن الشعب هو صاحب الولاية العامة الحقيقية وهو المخاطب بالقانون، وأن وجود نصوص قانونية أساسية بشكل عام، ولا سيما تلك التي تنظم الحريات العامة بشكل خاص، قد لا تفيد بشيء ما لم تكن هناك رقابة شعبية فعالة<sup>(٤٨)</sup>، ولا مجال للقول بوجود رقابة شعبية في ظل الأنظمة الدكتاتورية والمستبدة، أما في الأنظمة الديمقراطية فقد تكون ذات جدوى في نظام معين، في حين لا تكون فعالة في ظل نظام آخر<sup>(٤٩)</sup>.

لذا سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول رقابة الرأي العام في ظل جائحة كورونا، ونخصص المطلب الثاني لرقابة منظمات المجتمع المدني.

## المطلب الأول/ رقابة الرأي العام في ظل جائحة كورونا

تعمل هذه الضمانة كرقب على السلطة بممارسة ضغوط لها دورها ووزنها في حماية الحريات العامة للأفراد في الظروف الاستثنائية، ويقول الأستاذ سعد عصفور "إن الرأي العام ضمانة كبرى للحقوق والحريات، ويعتبر من أقوى الوسائل التي تكفل لنظام الحكم توازنه واعتداله، فكلما قوى الرأي العام في دولة ما، حرصت السلطات الحاكمة على التزام الدستور والقانون، وكلما برز الدور الوقائي في مجال الضمانات"<sup>(٥٠)</sup>، ولأهمية الرأي العام في حماية الحريات العامة سوف نقسم البحث في هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول تعريف الرأي العام، ونتناول في الفرع الثاني وسائل تفعيله.

## الفرع الأول/ تعريف الرأي العام

لا يوجد تعريف للرأي العام جامع مانع، فقد عرفه جيمس براين بأنه "اصطلاح يستخدم للتعبير عن مجموعة من الآراء التي يدين بها الناس إزاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة"، وعرفه الدكتور أحمد سويلم العمري "مجموع آراء الناس ووجهة نظرهم في الحياة العامة وفي إصرار الدولة وسعيها لإسعاد الناس، وفي وجوب أن تعمل الدولة أو الجماعات القومية أو الدولية في علاج شتى المسائل والمشكلات التي يعاني منها الفرد والجماعة"<sup>(٥١)</sup>.

وقد عرفه الدكتور حمدي عطية مصطفى: "هو التعبير عن وجهة نظر أغلبية الجماعة، اتجاه قضية عامة تهمهم في وقت معين، ومختلف عليها، وتكون مطروحة على ساحة النقاش والجدل العام الحر بين كافة الأفراد بغية الوصول لحل يحقق بالصالح العام المشترك"<sup>(٥٢)</sup>.

نلاحظ أن الأخير قد استوعب عناصر الرأي العام جميعاً، تتمثل بالأغلبية وقضية عامة والزمن والغاية وهي الصالح العام.

## الفرع الثاني/ وسائل تفعيل الرأي العام

إن من أهم وسائل تفعيل الرأي العام: وسائل الإعلام، والأحزاب السياسية: أولاً- وسائل الإعلام: تعد وسائل الإعلام من أهم وسائل تكوين الرأي العام من خلال وسائله المختلفة ومنها الصحافة والإذاعة والتلفزيون وشبكة الإنترنت والهواتف النقالة وغيرها. تعد الصحافة من الوسائل المهمة في تكوين الرأي العام في المجتمع إلى جانب وسائل الإعلام الأخرى، من خلال ما تنشره من مقالات وأخبار وما تنقله من معلومات إلى الشعب كافة، وقد أدى التطور العلمي الحديث في صناعة الصحافة ووسائل الاتصال إلى انتشار الصحف ووصولها إلى شرائح المجتمع كافة، وهذا يجعل تأثيرها أعم وأشمل في تكوين الرأي العام والتأثير فيه، والصحافة تنقل للأفراد آراء القوى السياسية المؤثرة في المجتمع، وتستطيع بما تنشره من مقالات عن طريق محرريها أن تؤثر تأثيراً كبيراً في تكوين الرأي العام الذي يراقب أعمال السلطة، فالصحافة لها دور مهم في نشر شكاوى المواطنين على إجراءات السلطة التنفيذية عندما تتجاوز صلاحياتها وتعدي على الحريات العامة من دون مبرر، حيث أن الشكاوى عن طريق الصحافة تعتبر من الضمانات المهمة والفاعلة والفعالة في رصد التعدي على حريات الإنسان وحقوقه، ووسيلة ذات نتائج مثمرة لعامة الشعب<sup>(٥٣)</sup>.

أما فيما يخص الإذاعة والتلفزيون، فتعتبر وسيلة فعالة في تكوين الرأي العام وتوجيهه وبصفة خاصة مع التطور الكبير في هذا المجال من نقل الخبر مباشرة من مكان الحدث ولجميع المشاهدين، كما أن لتعدد القنوات الفضائية تأثيراً في رصد انتهاكات حقوق الإنسان وحرياته العامة، وبالتالي رقابة فعالة على سلطات الضبط الإداري في حالة انتهاك الحريات العامة أو أي إجراء من شأنه أن يجعل من تصرفات السلطات تخرج من مبدأ المشروعية<sup>(٥٤)</sup>.

وتعد شبكة الإنترنت والهواتف النقالة وتأثيرها في الرأي العام، ظاهرة حديثة ومؤثرة ومحل اهتمام الكثير من الجهات الرسمية، وغير الرسمية، واستطاعت أن توجه الرأي العام وبطريقة سريعة وفعالة جداً وذلك لقابليتها على نقل الحدث بسرعة كبيرة، ووسيلة سهلة الاستخدام، ومتوفرة، إمكانية حملها، وذلك لكون الهاتف النقال أصبح من ضروريات الحياة في عصرنا الحالي، ولاسيما بعد التطور الكبير من خلال كيفية التصوير والبث من خلال شبكة الإنترنت، وكذلك يسهل وسيلة الاتصال بالأفراد و وسائل الاتصال الأخرى من إذاعة وتلفزيون وصحف، وإطلاعهم على الانتهاكات التي تمارسها سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة<sup>(٥٥)</sup>.

## ثانياً- الأحزاب السياسية

تتميز الأنظمة السياسية الحديثة سواء أكانت ديمقراطية أو شمولية بوجود العديد من المؤسسات والإجراءات لحل وتسوية الصراعات التي تلازم المجتمعات الحديثة، والتنظيمات شرط أساسي للتقدم وذلك لأن التنظيم يمثل القناة التي تجتمع فيها آراء الأفراد وجهودهم لتحقيق غايات مشتركة، وللأحزاب السياسية دور مهم في بلورة الرأي العام، حيث تشكل الأحزاب السياسية حلقة الوصل بين الرأي العام والحكومة<sup>(٥٦)</sup>.

وقد عرف البعض الحزب السياسي بأنه "مجموعة من المواطنين يؤمنون بأهداف سياسية وأيدلوجية مشتركة وينظمون أنفسهم بهدف الوصول إلى السلطة وتحقيق برنامجهم"<sup>(٥٧)</sup>.

وعرفه البعض الآخر بأنه "تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة"<sup>(٥٨)</sup>.

وللأحزاب السياسية دور مهم في حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ويتمثل هذا الدور بالآتي:

١- تعتبر الأحزاب إحدى القنوات المهمة التي تعبر عن هموم الناس ومشاكلهم، وهي تمثل الأغلبية من الشعب وبالتالي تعبر عن حقوق الأفراد والجماعات وتعكس اتجاهها قوياً للرأي العام وبالتالي يتحول إلى عنصر ضغط على الحكومة وسياساتها<sup>(٥٩)</sup>.

٢- إن تعدد الأحزاب السياسية يعتبر مظهراً من مظاهر ممارسة الحقوق والحريات، كما أنها تمثل ضماناً لكفالة الحريات العامة، وأن حرمان الأفراد من الانتماء أو فرض حزب معين عليهم، يعد انتهاكاً لهذا الحق والذي يقوم على حرية الاختيار، وإن تعدد الأحزاب يكشف عن إساءات السلطة ونشرها للرأي العام وخاصة في حالة وجود معارضة حزبية<sup>(٦٠)</sup>.

٣- تمارس الأحزاب السياسية دوراً كبيراً من خلال الضغط على ممثليها في البرلمان، للتدخل في مجال تشريع القوانين التي تمس الحريات العامة أو تلك التي تكفلها، وكذلك بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية وذلك من خلال الوسائل المتعددة، لذا فإن الأحزاب السياسية تعتبر حلقة وصل بين الحكام والمحكومين<sup>(٦١)</sup>.

وفي حالة تولي الحزب السياسي السلطة الحاكمة، فيكون بقاء الحزب ومستقبله مرهوناً بكيفية أدائه في الحكومة عن طريق تنفيذ برنامجها المعلن عنه مسبقاً، واحترام الحقوق والحريات العامة من قبل أجهزتها في الظروف الاستثنائية، وبالتالي سحب رضا وثقة الشعب والاستفادة من ذلك في الانتخابات القادمة، وعليه نجد في الكثير من الدول أن الحزب يراقب أداء أعضائه الذين يشغلون مناصباً في الحكومة<sup>(٦٢)</sup>.

أما عن نشأة الأحزاب ففي فرنسا على الرغم من قدم الظاهرة الحزبية فيها، حتى أن الجمهورية الخامسة عرفت بجمهورية الأحزاب، إلا أن الدساتير الفرنسية المتعاقبة لم تشر إلى

## الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا

الأحزاب السياسية، وقد جاء دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ بمادة واحدة تشير إلى تنافس الأحزاب فيما بينها للحصول على الأصوات وممارسة عملها بكل حرية وعليها احترام مبدأ السيادة الوطنية والديمقراطية<sup>(٦٣)</sup>.

وفي مصر يرى بعض الفقهاء أن الجمعية الوطنية التي عرفت بالحزب الوطني المنبثق عن مجلس شورى النواب عام ١٨٧٩، في عهد الخديوي إسماعيل تمثل أقدم الأحزاب السياسية في مصر<sup>(٦٤)</sup>، وقد كفل الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ حق الأفراد في تكوين الأحزاب السياسية، وقد حظر الدستور تشكيل أي حزب على أساس ديني أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، وكذلك حظر ممارسة أي نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، وتضمن الدستور أيضاً ضمانات حقيقية للأحزاب السياسية ووجودها وهي أنه لا يجوز حل أي حزب إلا بحكم قضائي<sup>(٦٥)</sup>، وهذه الضمانة تجعل الحزب يعمل بكل حرية في كشف انتهاكات الحكومة من دون الخوف من حله من الحكومة.

أما في العراق فإن نشأة الأحزاب أول مرة كانت فرعا من أحزاب عثمانية مثل حزب الاتحاد والترقي، وفي عام ١٩١٨ ظهر حزبان سياسيان هما حزب الحرية ورابطة حراس الاستقلال<sup>(٦٦)</sup>، ووفقا لدستور ٢٠٠٥ فقد نصت المادة (٣٩) على أنه "أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها ، مكفولة ، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها". ومن الجدير ذكره أنه تم تشريع قانون الأحزاب العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥<sup>(٦٧)</sup>، وأهم ما جاء في هذا القانون نص المادة (٢١) " للحزب الحق في: أولاً: المشاركة في الانتخابات والحياة السياسية وفق القانون. ثانياً: الاجتماع والتظاهر بالطرق السلمية وفق القانون"، وكذلك تنص المادة (٢٢) على أنه "أولاً: للحزب إصدار صحيفة سياسية ومجلة سياسية أو أكثر، وإنشاء موقع إلكتروني وامتلاك واستخدام وسائل الاتصال كافة للتعبير عن آرائه ومبادئه، وفق القانون. ثانياً: يكون رئيس تحرير صحيفة أو مجلة الحزب هو المسؤول عما ينشر فيهما".

وعليه يلاحظ أن المشرع العراقي في قانون الأحزاب قد منح الحق للأحزاب في ممارسة دورها في تفعيل الرأي العام بكافة وسائله، سواء بإنشاء مواقع إلكترونية على شبكة الإنترنت أو إصدار صحيفة أو مجلة سياسية، واستخدام وسائل الاتصال كافة للتعبير عن مبادئه وكذلك من خلال حق التظاهر بالطرق السلمية، وهذا يحسب للمشرع العراقي لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتفعيل دور الرأي العام ليكون رقيب أعمال الحكومة في الظروف العادية والاستثنائية.

ونخلص إلى القول أن الأحزاب السياسية تؤدي دوراً بالغ الأهمية في ضبط واستقرار النظام السياسي في البلد، لما لها من تأثير في سير العملية السياسية بشكل عام، أما فيما يخص دور الأحزاب السياسية في حماية الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، فالأحزاب السياسية التي تعمل لصالح الشعب وتبتغي تحقيق المصلحة العليا للفرد والتي تعمل بمهنية في الظروف العادية، فهي ستزيد من هذا العمل في الظروف الاستثنائية، لأن السلطة التنفيذية ستتولى مهام جسيمة وصلاحيات واسعة، وهنا يأتي دور الأحزاب السياسية بالوقوف في وجه السلطة التنفيذية ومنعها من انتهاك الحريات العامة من دون مبرر بشتى الوسائل، وحملها عن التعويض عن الأضرار التي تسببها هذه الانتهاكات<sup>(٦٨)</sup>.

### المطلب الثاني/ رقابة منظمات المجتمع المدني

إن لمنظمات المجتمع المدني دوراً بارزاً في حماية الحريات العامة في الظروف العادية والاستثنائية من خلال رصد انتهاكات حقوق الإنسان والعمل على توعية الأفراد بحقوقهم وحرياتهم، وإن منظمات المجتمع المدني إحدى أقوى القوى المؤثرة في الدول الديمقراطية، وإن الاستعمال الشائع لهذا المفهوم يأتي بمعنى "مجموعة من المؤسسات والتنظيمات والأنشطة التي تدخل مركزاً وسيطاً بين العائلة بوصفها البنية الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصيغة الرسمية من جهة أخرى"<sup>(٦٩)</sup>.

إن هذا المفهوم لمنظمات المجتمع المدني محدود في نطاق الأسرة فقط، والحقيقة أنها تتعدى نطاق الأسرة وتشمل الكثير من المؤسسات الثقافية والنقابات والجمعيات المهنية ومنظمات حقوق الإنسان والبيئة والصحة...، فضلاً عن أن وظيفة منظمات المجتمع المدني هي وظيفة رقابية رصدية اقتراحية واجتماعية، وتسعى لتحقيق مصالح الأفراد أو لتقديم خدمات معينة وتكون مستقلة عن السلطة السياسية وهدفها هو الإنسان وليس الوصول إلى السلطة، لذلك لا يمكن عد الأحزاب السياسية جزءاً من منظمات المجتمع المدني<sup>(٧٠)</sup>.

وأن وضع مفهوم لمنظمات المجتمع المدني يكون ثابتاً وجامداً للتطبيق وقابلاً للاستعمال في كل زمان ومكان أمر صعب، لأن مفهوم مؤسسات المجتمع المدني مرتبط بتاريخ نشأتها والإشكاليات النظرية والوضع السياسي والصراع الاجتماعي، وقد عرف بعض الكتاب والباحثين منظمات المجتمع المدني على أنها "مجملة التنظيمات غير الإرثية وغير الحكومية التي تنشأ لخدمة المصالح والمبادئ المشتركة لأعضائها" وعرفها البعض الآخر بأنها "كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيرات والمنافع العامة من دون توسط الحكومة، وباستقلال عن الجهاز القهري للدولة"<sup>(٧١)</sup>.

يقع على عاتق منظمات المجتمع المدني، واجب تثقيف وتوعية الأفراد بحقوق الإنسان والحريات كما عليها أن تعي كامل واجباتها المتمثلة باحترام الآخرين وتقدير كرامتهم بغض النظر عن معتقداتهم وأحوالهم، باعتبار أن الاختلاف وتعدد الثقافات يعتبر عنصراً رئيسياً في تحقيق التنمية المستدامة، وكذلك يقع على عاتقها مراقبة سياسات الحكومة وإجارتها في مجال حقوق الإنسان وحرياته، وأن رصد انتهاكات السلطة أصبحت فعالة جداً في أغلب دول العالم في مطلع القرن الواحد والعشرين وأصبحت تشكل ورقة ضغط على الحكومات داخل دولها وخارجها من خلال المحافل الدولية المعنية بحقوق الأفراد وحرياتهم، وهذا أعطى للمنظمات احتراماً لدى الحكومات ومكانة مرموقة، وقد وصفها الملتقى العالمي لحقوق الإنسان الذي عقد في نيودلهي في كانون الأول ١٩٩٠ بأنها عيون المجتمع وآذانه وكذلك ضميره في جميع أنحاء العالم في مجال حقوق الإنسان<sup>(٧٢)</sup>.

أما طبيعة عمل المؤسسات وكيفية تأسيسها فنجد أن أغلب الدول قد شرعت قوانيناً تنظم ذلك، ففي فرنسا نجد أن قانون الجمعيات ١/تموز/١٩٠١، هو الذي ينظم كيفية تأسيس منظمات المجتمع المدني وكذلك عملها، بموجب هذا القانون نجد أن الجهة المسؤولة عن إنشاء منظمات المجتمع المدني في مدينة باريس وضواحيها هي الإدارة المركزية للشرطة في باريس، وفي المحافظات تكون الإدارات القانونية الفرعية في كل محافظة هي المسؤولة<sup>(٧٣)</sup>.

وفي مصر فإن قانون المؤسسات والجمعيات الأهلية رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢ هو الذي ينظم عمل وكيفية تأسيس هذه الجمعيات وإن وزارة الشؤون الاجتماعية هي المختصة في تطبيق هذه القوانين<sup>(٧٤)</sup>.

أما في العراق فقد نظم المشرع العراقي عمل منظمات المجتمع المدني وكيفية تأسيسها في قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، الخاص بإنشاء جهة إدارية وهي دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء<sup>(٧٥)</sup>، وهذه الدائرة هي الجهة الوحيدة التي لها سلطة إنشاء منظمات المجتمع المدني في العراق، وقد صدرت تعليمات رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ لتنفيذ أحكام هذا القانون، وقد نصت المادة (٧) منها على النشاطات التي تمارسها منظمات المجتمع المدني وهي: "أولاً: تقديم المساعدات الإنسانية ومشاريع الإغاثة والأعمال الخيرية الأخرى. ثانياً: مناصرة حقوق الإنسان والتوعية بها. ثالثاً: الأنشطة التربوية والتعليمية والثقافية. رابعاً: الصحة وحماية البيئة. خامساً: تطوير المجتمع المدني. سادساً: أي نشاط آخر غير ربحي أو سياسي".

وقد كفل الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ دور منظمات المجتمع المدني وتطويرها، فقد نصت المادة (٤٥/ أولاً) على أنه "تحرص الدولة على تعزيز دور منظمات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلالها، وذلك بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون" وهذا النص يعد ضماناً حقيقية لعمل مؤسسات المجتمع المدني ويكفل لها التطوير والاستقلالية في عملها، وبعد هذه التطورات تزايدت أعداد منظمات المجتمع المدني في العراق ليصل عددها إلى خمسة آلاف منظمة مسجلة في العراق<sup>(٧٦)</sup>.

ولمنظمات المجتمع المدني دور كبير في حماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، فعلى سبيل المثال في إجراءات الإدارة الفرنسية لاحتواء وباء كورونا استخدمت السلطات طائرات مسيرة مزودة بكاميرات مراقبة لمراقبة تحركات الأفراد، وقد طعنت رابطة حقوق الإنسان وجمعية (LaQuadrature Net) بهذه الإجراءات، وأصدر مجلس الدولة قراراً في ١٨/أيار/٢٠٢٠ بالكف دون تأخير عن استخدام تنفيذ تدابير المراقبة بواسطة الطائرات بدون طيار واحترام قواعد السلامة الصحية في باريس، وإن حالة الطوارئ الصحية يعود الأمر إلى مختلف السلطات المختصة لاتخاذ تدابير قد تمس ممارسة الحريات العامة لكن يجب أن تكون ضرورية ومتناسبة مع هدف حماية الصحة العامة الذي تسعى إليه<sup>(٧٧)</sup>.

وفي قرار آخر لمجلس الدولة الفرنسي في ٢٦/حزيران/٢٠٢٠، تقدمت رابطة حقوق الإنسان بطعن أمام مجلس الدولة بالإجراءات المتخذة من الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية لمكافحة وباء كورونا من خلال معرفة درجة حرارة الجسم حيث تم وضع أجهزة كومبيوتر مزودة بكاميرات حرارية في مدخل مدارس مدينة ليسيس والكشف يكون إجبارياً، لكون أن هذه الكاميرات تنتهك الحق في الخصوصية للطلاب والموظفين، وقد أصدر مجلس الدولة قراراً برفع هذه الكاميرات كون بلدية ليسيس تنتهك بشكل واضح الحق في احترام الحياة الخاصة للطلاب والموظفين، الذي يتضمن الحق في حماية البيانات الشخصية وحرية القوم والذهاب<sup>(٧٨)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن منظمات المجتمع المدني عملت في الكثير من الدول على تعزيز مساءلة الحكومات حيال قراراتها غير الفعالة وغير الديمقراطية في مواجهتها لجائحة كورونا، فقد

## الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا

دأبت منظمات المجتمع المدني في غالبية الدول على مراقبة وفضح القرارات التي تتطوي على تعزيز السلطوية، أو إساءة استعمال السلطة وانتهاك الحريات العامة تحت غطاء مكافحة جائحة كورونا.

ففي نيجيريا قامت جماعة " الحركة من أجل الحرية والمجال الوطني" بتوثيق استجابات الحكومة في مكافحة جائحة كورونا ورصد حالات العنف ومصادرة الحريات العامة التي تمارسها الحكومة النيجيرية، وكذلك في زيمبابوي قامت جماعة " محامو زيمبابوي من أجل حقوق الإنسان" بتخصيص خط ساخن للإبلاغ عن حالات انتهاك حقوق الإنسان وحرياته العامة من قبل الحكومة تحت غطاء مكافحة جائحة كورونا، وفي حالة رصد أي انتهاك يتم اتخاذ الإجراءات القانونية أمام المحاكم المختصة<sup>(٧٩)</sup>.

من خلال بحثنا في الضمانات الداخلية في حماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، يمكن القول إن جميع الضمانات ذات فاعلية مؤثرة في الظروف الاستثنائية، سواء الرقابة الشعبية أم البرلمانية أم الرقابة القضائية، لكن الرقابة القضائية هي أكثر الضمانات الرقابية فاعلية، وفي العراق تحتاج إلى تشريع العديد من القوانين التي تضمن فاعلية هذه الضمانة المهمة في الظروف الاستثنائية، منها تشريع قانون طوارئ يتفق مع المنظومة التشريعية العراقية وينص على الطعن بالإجراءات المتخذة بموجبه أمام القضاء الإداري، وأن لا يقيد حرية الصحافة والإعلام ودور مؤسسات المجتمع المدني لما تشكله هذه الضمانات من كبح جماح السلطات القائمة على حالة الطوارئ، على الإقدام في انتهاك حقوق الإنسان وحرياته، إضافة إلى تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي ينسجم مع الدور الموكل إليها في دستور ٢٠٠٥.

## الخاتمة

بعد أن أنهينا دراستنا لموضوع "ضمانات حماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا" توصلنا إلى نتائج متعددة ونشير إلى بعض المقترحات، نطرحها في فقرتين مستقلتين:

## أولاً- النتائج

١- من الظروف الاستثنائية هو تفشي فيروس كورونا، حيث أدى انتشار فيروس جائحة كورونا إلى خلق أزمة صحية عالمية غير مسبوقة، وسارعت الدول إلى اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة هذا الخطر الذي يهدد الصحة العامة التي تعتبر أحد عناصر النظام العام إلى جانب الأمن العام والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة، وأن هذه الإجراءات الاستثنائية قد قيدت الكثير من الحريات العامة للأفراد.

٢- إن المشرع الدستوري العراقي، لم ينص صراحة على مراقبة أداء السلطة التنفيذية أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ، وبهذا يتفق مع المشرع الدستوري الفرنسي والمصري في هذا الشأن، لكن هذا لا يمنع من ممارسة اختصاصه الرقابي، فمثلاً يحق للبرلمان تشكيل لجان مؤقتة للتحقيق في الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، وكذلك حق تشكيل لجان متابعة.

٣- إن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في منح اختصاص الرقابة على قرارات وإجراءات رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية إلى محكمة التمييز والمحكمة الاتحادية العليا، لأنه سوف يكون هناك تداخل في الاختصاص لهذه المحاكم ومحكمة القضاء الإداري، لأن العراق يأخذ بنظام القضاء المزدوج.

٤- إن الإجراءات المتخذة لمكافحة جائحة كورونا في العراق تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأن العراق لم يعلن حالة الطوارئ، واعتمد على الضبط الإداري الصحي لمكافحة جائحة كورونا.

٥- لم يتم النص صراحة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك الدساتير المقارنة على مراقبة السلطة التشريعية على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية أثناء الظروف الاستثنائية، لكن يلاحظ أن البرلمان يملك الرقابة على السلطة التنفيذية فيما تتخذه من إجراءات وعدم إنكار حقه، فالبرلمان يملك الكثير من الأدوات الدستورية التي من خلالها يمكنه ممارستها كحق توجيه سؤال و طرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب، وأن عدم النص على وجود رقابة برلمانية في حالة الطوارئ لا يمنع البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية السابقة.

٦- تعمل ضمانات الرأي العام كرقيب على السلطة بممارسة ضغوط لها دورها وزنها في حماية الحريات العامة للأفراد في الظروف الاستثنائية.

٧- إن لمنظمات المجتمع المدني دوراً بارزاً في حماية الحريات العامة في الظروف العادية والاستثنائية من خلال رصد انتهاكات حقوق الإنسان والعمل على توعية الأفراد بحقوقهم وحرياتهم، وأن منظمات المجتمع المدني إحدى أقوى القوى المؤثرة في الدول الديمقراطية، و يقع على عاتق منظمات المجتمع المدني، واجب تثقيف وتوعية الأفراد بحقوق الإنسان والحريات كما عليها أن تعي كامل واجباتها المتمثلة باحترام الآخرين وتقدير كرامتهم بغض النظر عن معتقداتهم وأحوالهم.

### ثانياً- المقترحات

١- ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشريع قانون طوارئ يتفق مع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، يتضمن كافة الإجراءات التي ممكن الرجوع إليها في الظروف الاستثنائية ومنها حالة انتشار الأمراض والأوبئة الفتاكة.

٢- أن يتضمن قانون الطوارئ الجديد الجهة القضائية التي يتم الطعن بالإجراءات الاستثنائية أمامها وهي محكمة القضاء الإداري، لأن الإجراءات التي تصدر من الحكومة أثناء الظروف الاستثنائية هي قرارات إدارية، وكذلك تقرير مساعدات مالية أو عينية للأفراد والأسر، وتحديد القواعد الخاصة بالصرف منها، أسوة بالمشرع المصري في التعديل الأخير لقانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨.

٣- يجب أن تكون القيود المفروضة على الحريات العامة أثناء انتشار الأمراض متناسبة وضرورية ومحدودة المدة، ولا تصدر الحريات العامة بشكل كلي، على أن ينص قانون الطوارئ حال تشريعه على الحريات العامة التي يقيد العمل بها عند إعلان حالة الطوارئ على سبيل الحصر، ويبقى ما عداها من الحريات قائماً لا يجوز المساس بها.

٤- ندعو البرلمان العراقي إلى أخذ دوره في الرقابة على الحريات العامة أثناء الظروف الاستثنائية وتفعيل دور اللجان البرلمانية وأهمها لجنة حقوق الإنسان.

## الهوامش

- (١) د. محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧. ص ٢٤٧.
- (٢) خالد شواني، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٩، ص ١٣٨.
- (٣) أضيّن خالد عبدالرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص ١٨٤.
- (٤) د. محمد عبدالحميد أبو زيد، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٢٣.
- (٥) أظين خالد عبدالرحمن، ضمانات، مصدر سابق، ص ١٨٤.
- (٦) د. معمر مهدي صالح، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٢٨.
- (٧) د. أحمد سليم سعيّفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٢٤.
- (٨) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٣٩.
- (٩) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٤٠.
- (١٠) إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٧٦٦.
- (١١) د. أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، دار الكتب للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠٥.
- (١٢) يُنظر: المادة (٩٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٣) يُنظر: المادة (٩٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٤) نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ١٧/١٧/٢٠٠٥.
- (١٥) يُنظر: المادة (٤٤/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- (١٦) د. سليم نعيم خضير الخفاجي، الرقابة القضائية على دستورية القوانين الدستورية العراقية، مجلة أهل البيت (عليهم السلام)، العدد ٨/المجلد ١، ٢٠٠٩، ص ٣٣٣.
- (١٧) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٤٤.
- (١٨) نصت المادة (١-٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل في ٢٠٠٨ على أن "إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصاً تشريعياً يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري - بناء على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض - بهذه المسألة ضمن أجل محدد".
- (١٩) إيمان عبد الكاظم عواد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٧٣.
- (٢٠) تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي رفض إلغاء قرارات إدارية معيبة بعيب مخالفة القانون (عيب المحل) وذلك بسبب اتخاذها أثناء الظروف الاستثنائية، كما قضى مجلس الدولة بشرعية قرارات

- شديدة الإضرار بالحريات العامة، مثل قرارات الإبعاد والاستيلاء والمنع والحجز ومصادرة بعض الصحف وكان أساس شرعيتها وجود ظروف استثنائية. يُنظر: ٦٣. د. عليّة السيد حسن جاب الله، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الكتب والدراسات العربية، مصر، ٢٠٢١، ص ٢٦٢.
- (٢١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مراجعة الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٦، ص ٢٠٠.
- (٢١) د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٧٧.
- (٢٢) إيمان عبدالكاظم عواد، مصدر سابق، ص ٨٠.
- (٢٣) إيمان عبدالكاظم عواد، مصدر سابق، ص ٧٧.
- (٢٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم (٤٤١٢٥٧) في ١٧/حزيران/٢٠٢٠، مصدر سابق.
- (٢٥) خالد شواني، مصدر سابق، ١٦٣.
- (٢٦) د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧، ص ١٠٧.
- (٢٧) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٦٤.
- (٢٨) إيمان عبدالكاظم عواد، مصدر سابق، ص ١٠١.
- (٢٩) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٦٦.
- (٣٠) يُنظر: المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٣١) يُنظر: المادة (٩/ثانياً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
- (٣٢) يُنظر: المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٣) أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٨١.
- (٣٥) حسن علي عبدالحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد/ ١٢، المجلد/ ١، ٢٠١١، ص ٩٧.
- (٣٦) د. إياد سليمان عبدالله البرديني، الضوابط الدستورية للسلطة اللائحة في الظروف العادية والرقابة عليها وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية (فرنسا - مصر - فلسطين)، المركز القومي للإصدارات القانونية، ج ٢، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٨٨.
- (٣٧) د. طه حميد العنبي وآخرون، أداء البرلمان العراقي: رؤية تقييمية، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠-٢٠١١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ص ٧.
- (٣٨) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٣٢.
- (٣٩) بن السيمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة ادرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، الجزائر، ٢٠١١، ص ٣١.
- (٤٠) د. خوماش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص ١٩٠.

- (٤١) د. علي مجيد العكيلي ، د. لمى علي الظاهري، مصدر سابق، ص ٩٥.
- (٤٢) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٣٠-١٣١.
- (43) Charlotte Dénizeau: right to fundamental freedoms, 3rd edition, Viubert, Paris, France.p428.
- (44) Jean Lamarque: Constitutional equality and judicial review of acts taken under article 16, Juris Classeur periodic, Paris, 1962, p 1711.
- (٤٥) خالد شواني، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (٤٦) د. نعمان عبدالله الهيتي، الرقابة على الحكومة (دراسة دستورية مقارنة) ، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠٠٧، ص ٦١.
- (٤٧) يُنظر: الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي على الرابط التالي :
- <https://ar.parliament.iq> / تاريخ الزيارة ٢٩/٣/٢٠٢١، وقت الزيارة ٢:٠٠ صباحا.
- (٤٨) صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٠٤.
- (٤٩) د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي الظاهري، مصدر سابق، ص ٧٧.
- (٥٠) صاحب مطر خباط، مصدر سابق، ص ٢٠٨.
- (٥١) يعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق ، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، كلية القانون، ٢٠٠٣، ص ١٠١.
- (٥٢) صاحب مطر خباط، مصدر سابق، ص ٢١٣.
- (٥٣) أظين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق ، ص ١٩٤.
- (٥٤) د. محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص ٢٧٢.
- (٥٥) د. محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص ٢٧٣.
- (٥٦) أظين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- (٥٧) يعقوب عزيز قادر، مصدر سابق، ص ١٠٦.
- (٥٨) سحر جبار يعقوب، فسخ العقد الإداري لاستحالة تنفيذه بسبب الظروف الطارئة، بحث منشور على مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، عام ٢٠٠٨، ص ٢٠٤.
- (٥٩) أظين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق، ص ١٩٦.
- (٦٠) سحر محمد نجيب، مصدر سابق، ص ٢١٠.
- (٦١) يعقوب عزيز قادر، مصدر سابق، ص ١٠٦.
- (٦٢) د. محمد خورشيد توفيق ، مصدر سابق، ص ٢٦٩.
- (٦٣) يُنظر: المادة (٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (٦٤) صاحب مطر خباط، مصدر سابق، ص ٢٥٦.
- (٦٥) يُنظر: المادة (٧٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- (٦٦) صاحب مطر خباط، مصدر سابق، ص ٢٥٦.
- (٦٧) نُشر في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٣) في ١٢/ تشرين الأول/٢٠١٥.

## الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا

- (٦٨) د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي الظاهري، مصدر سابق، ص ٨٥.
- (٦٩) د. محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص ٢٧٥.
- (٧٠) تجدر الإشارة إلى أن الفقهاء اختلفوا في مدى اعتبار الأحزاب السياسية هي جزء من منظمات المجتمع المدني، وانقسموا إلى فريقين، الأول، يرى أنه لا يمكن اعتبار الأحزاب السياسية جزء من منظمات المجتمع المدني، لأن من أهداف الأحزاب السياسية هي الوصول إلى السلطة، وقد تنقلب الأحزاب السياسية على المجتمع المدني وذلك للبقاء في السلطة، أما الفريق الثاني، يرى أن الأحزاب السياسية هي جزء من منظمات المجتمع المدني لأن هناك العديد من التجارب قد أثبتت أنه يمكن الفصل بين مؤسسة الحزب كحزب يمارس نشاط ذات طابع مدني، وبين الحزب كحزب حاكم وجزء من السلطة. يُنظر: د. نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٧٨.
- (٧١) د. عامر عياش عبد، أديب محمد جاسم، دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد / ٢ ، ٢٠١٠ ، ص ٦.
- (٧٢) صاحب مطر خباط، مصدر سابق، ٢٣٩.
- (٧٣) يُنظر: المادة (٥) من قانون الجمعيات الفرنسي ١/ تموز/ ١٩٠١
- (٧٤) يُنظر: المادة (٢) من قانون المؤسسات والجمعيات الأهلية المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢.
- (٧٥) يُنظر: المادة (١) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.
- (٧٦) د. محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص ٢٧٦.
- (٧٧) يُنظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم ٤٤٠٤٤٥ في ١٨/ ايار/ ٢٠٢٠ ، والمنشور على الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي على الرابط التالي :
- <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19> ، تاريخ الزيارة ١٩/١/٢٠٢١ ، وقت الزيارة ٥:٠٠ مساءً.
- (٧٨) يُنظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم ٤٤١٠٦٥ في ٢٦/ حزيران/ ٢٠٢٠ ، والمنشور على الموقع الرسمي لمجلس الدولة على الرابط :
- <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19> ، تاريخ الزيارة ١٩/١/٢٠٢١ ، وقت الزيارة ٦:٠٠ مساءً.
- (٧٩) وسام فؤاد، أزمة كورونا آفاق العلاقة بين الدول والمجتمع المدني، بحث منشور على الموقع الرسمي للمعهد المصري للدراسات على الرابط: <https://eipss-eg.org> ، تأريخ الزيارة ١/٣/٢٠٢١ ، وقت الزيارة ١٠:٣٠ مساءً

## المصادر

## أولاً- الكتب العربية

١. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
٢. أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، دار الكتب للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣. د. أحمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٤. أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
٥. أضيى خالد عبدالرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
٦. د. إباد سليمان عبدالله البرديني، الضوابط الدستورية للسلطة اللانحة في الظروف العادية والرقابة عليها وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية (فرنسا - مصر - فلسطين)، المركز القومي للإصدارات القانونية، ج ٢، القاهرة، ٢٠٢٠.
٧. خالد شواني، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٩.
٨. د. خوماش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩.
٩. د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
١٠. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مراجعة الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٦.
١١. د. طه حميد العنبيكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي: رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، ١٩٦٦.
١٢. د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧.
١٣. د. علية السيد حسن جاب الله، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الكتب والدراسات العربية، مصر، ٢٠٢١، ص ٢٦٢.
١٤. د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٥. د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.

## الضمانات الداخلية لحماية الحريات العامة في ظل جائحة كورونا

١٦. د. محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧.

١٧. د. محمد عبدالحميد أبو زيد، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٢٣.

١٨. د. معمر مهدي صالح، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٠.

١٩. د. نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣.

٢٠. د. نعمان عبدالله الهيتي، الرقابة على الحكومة (دراسة دستورية مقارنة) ، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠٠٧.

### ثانياً- الرسائل

١. إيمان عبد الكاظم عواد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.

٢. بن السيمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،رسالة ماجستير، جامعة ادرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، الجزائر، ٢٠١١.

٣. يعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق ، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، كلية القانون، ٢٠٠٣.

### ثالثاً- البحوث العلمية

١. حسن علي عبدالحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد/ ١٢، المجلد/ ١، ٢٠١١.

٢. سحر جبار يعقوب، فسخ العقد الإداري لاستحالة تنفيذه بسبب الظروف الطارئة، بحث منشور على مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، عام ٢٠٠٨.

٣. د. سليم نعيم خضير الخفاجي، الرقابة القضائية على دستورية القوانين الدساتير العراقية، مجلة أهل البيت (عليهم السلام) ، العدد/ ٨/ المجلد/ ١، ٢٠٠٩.

٤. د. عامر عياش عبد، اديب محمد جاسم، دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد / ٢ ، ٢٠١٠.

### رابعاً- الدساتير والقوانين والأنظمة

١. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

٢. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

٣. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
  ٥. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
  ٦. قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
  ٧. قانون السلامة الوطنية في العراق رقم (٤) لسنة ١٩٦٥.
  ٨. قانون السلطة القضائية في العراق رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣.
  ٩. قانون المحكمة الاتحادية في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
  ١٠. قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم (٤٨) في لسنة ١٩٧٩.
  ١١. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.
  ١٢. قانون حالة الطوارئ الصحية الفرنسي رقم (٢٠٢٠-٢٩٠) في ٢٣/آذار/٢٠٢٠.
  ١٣. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
  ١٤. قانون الأحزاب العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
  ١٥. قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.
  ١٦. قانون المؤسسات والجمعيات الأهلية المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢.
- خامساً - الاجتهادات القضائية
١. حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم (٤٤١٢٥٧) في ١٧/حزيران/٢٠٢٠.
  ٢. حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم (٤٤٠٤٤٥) في ١٨/آيار/٢٠٢٠.
  ٣. حكم مجلس الدولة الفرنسي المرقم (٤٤١٠٦٥) في ٢٦/حزيران/٢٠٢٠.
- سادساً - الكتب والمصادر الاجنبية

1- Charlotte Dénizeau: right to fundamental freedoms, 3rd edition, Viubert, Paris, France.p428.

2- Jean Lamarque: Constitutional equality and judicial review of acts taken under article 16, Juris Classeur periodic, Paris, 1962, p 1711.