القرار الإداري بفرض حظر التجوال وأثره على عقد الإيجار (وباء كورونا نموذجاً) (دراسة تحليلية مقارنة)

د. عامر عاشور عبدالله

أستاذ القانون المدني

maryammohammed1978@gmail.com

جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

د. مريم محمد أحمد

مدرس القانون الإداري

المقدمة

بعد مرور أكثر من سنة على ظهور وباء كورونا لايزال هذا الوباء يفتك بالبشر، ويحصد أرواح الناس وبأعداد هائلة؛ الأمر الذي دفع أغلب الدول، وانطلاقاً من المسؤولية الشرعية والقانونية تجاه شعوبها إلى اتخاذ وإصدار العديد من القرارات الإدارية، والتدابير الاحترازية لمواجهة هذا الوباء، والمحافظة على الصحة العامة، ومن أهم هذه القرارات الإدارية القرار الإداري بفرض حظر التجوال سواء كان كلياً أو جزئياً؛ للمحافظة على الصحة العامة على اعتبارها أحد عناصر النظام العام، والتي تمثل الغاية التي تسعى إليها سلطات الضبط الإداري.

إن القرار الإداري المتضمن فرض حظر التجوال، وإن كان قد شكّل قييداً على أحد الحقوق الدستورية للفرد وهو حرية وحق التنقل، إلا أن الضرورات تبيح المحظورات؛ لذا لجأت السلطة العامة والجهات الإدارية إلى إصداره، وانطلاقاً من الصفة الإلزامية للقرار الإداري؛ فإن من حق الإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لهذا القرار، وإجبار الأفراد على تنفيذه في حالة امتناعهم عن التنفيذ بشكل طوعي واختياري، ومن الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في التنفيذ المباشر هو فرض الغرامات الإدارية، وحجز المركبات بالنسبة لمخالفي القرار، وكذلك فإن من حق الإدارة اللجوء إلى القضاء لتوقيع الجزاءات

الجنائية؛ ولكن من ناحية أخرى نجد أن قرار فرض حظر التجوال قد أثر سلباً على عقود الإيجار؛ إذ أنه أدى إلى إجبار المستأجرين على غلق المحلات التجارية، والمعامل، والمصانع، والمقاهي؛ الأمر الذي ترتب عليه حرمان المستأجر من الانتفاع بالمأجور، أو على الأقل الانتقاص من هذه المنفعة.

أولاً: أهمية البحث وأسباب اختياره:

١. بحث العلاقة الوطيدة بين فروع القانون العام "القانون الإداري" والقانون الخاص "القانون المدني"، ومدى تأثير وتأثر أحد القانونين بالآخر.
٢. القصور التشريعي؛ إذ أن القانون المدني العراقي جاء خالياً من الحكم أو الأثر القانوني الذي يترتب على حرمان المستأجر من الانتفاع بالمأجور بسبب قرارات صادرة من الجهات الإدارية، على خلاف التشريعات المدنية المقارنة التي عالجت هذا الموضوع.
٣. بيان مفهوم القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، وخصائصه، والأساس القانوني الذي تستند عليها الجهات الإدارية في إصداره.
٤. بيان الجزاءات الإدارية التي تفرض على منتهكي قرارات فرض حظر التجوال ومدى مشروعيتها وتوافقها مع مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".
٥. عدم وجود دراسات قانونية خاصة بهذا الموضوع.

ثانياً: فرضيات البحث:

يتناول البحث الإجابة على مجموعة من الأسئلة التي تثار بصدد الموضوع، وهي:

١. ما المقصود بالقرار الإداري بفرض حظر التجوال، وماهي شروطه وخصائصه؟
٢. من هي الجهة الإدارية المختصة بإصدار هذا القرار، وما هو الأساس القانوني لإصداره؟
٣. ما الوسائل التي يمكن للإدارة الاستعانة بها لحمل الأفراد على تنفيذ القرار الإداري بفرض حظر التجوال جبراً في حالة عدم الالتزام به؟

٤. ماهو الأثر القانوني المترتب على هذا القرار بالنسبة لعقود الإيجار، والذي يؤدي إلى الإخلال بانتفاع المستأجر بالمأجور؟
ثالثاً: منهجية البحث:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع بحثنا، والإشارة إلى مواطن الخلل فيها، وكذلك تم اتباع المنهج المقارن من خلال مقارنة "القانون المدني العراقي" مع مجموعة من التشريعات المدنية العربية كالقانون المدني المصري والأردني.

رابعاً: هيكلية البحث:

اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى مقدمة، وثلاثة مباحث، وخاتمة، إذ تناولنا في المبحث الأول ماهية القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، بينما بينا في المبحث الثاني وسائل الإدارة في تنفيذ قرار فرض حظر التجوال، وخصصنا المبحث الثالث للكلام عن أثر القرار الإداري بفرض حظر التجوال على عقد الإيجار، وفي الخاتمة أشرنا إلى أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا

البحث في ماهية القرار الإداري بفرض حظر التجوال يقتضي منا تناول التعريف بهذا القرار الإداري، وكذلك بيان الأساس القانوني الذي تستند عليه الجهة الإدارية "السلطة العامة" في إصداره، وهذا يتطلب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي:

المطلب الأول

التعريف بقرار فرض حظر التجوال

لتعريف القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، سنقسم هذا

المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول منه لتعريفه وبيان شروطه، بينما نخصص الثاني للكلام عن خصائص القرار الإداري بفرض حظر التجوال.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا وشروطه

يعرّف القرار الإداري بأنه: "كل عمل يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة (راضي مازن، ٢٠١٧، ص ٢٣١) ، وعرّف بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين (جمال الدين، ١٩٩٠، ص ٩٤) وهناك من يعرفه (علاوي، ٢٠٠٩، ص ٢٩٧) بأنه: "عمل قانوني تصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة بغية إحداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم"، وعرّف أيضاً بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة (راضي، ٢٠١٧، ص ٢٣٢) .

من خلال ما تقدم عرضه من تعاريف للقرار الإداري، يمكننا تعريف القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا بأنه: "عمل قانوني يصدر من السلطة العامة على شكل لوائح وأنظمة، ويترتب عليه تقييد حريات الأفراد؛ للمحافظة على الصحة العامة باستعمال وسائل قسر قانونية".

من خلال التعاريف السابقة للقرار الإداري يتضح لنا بأن هناك عدة شروط يجب توفرها لتكون أمام قرار إداري صادر بفرض حظر التجوال ، وهي:

١- أن يكون عملاً قانونياً:

أي أن تقصد الإدارة عند إصدارها إحداث تغيير في الوضع القانوني القائم، فالأعمال القانونية هي أعمال تقوم بها الإدارة بهدف إحداث آثار قانونية معينة، وبهذا فهي تتميز عن أعمالها المادية التي لا يكون القصد منها ترتيب أي أثر قانوني.

٢- أن يصدر القرار الإداري بفرض حظر التجوال عن جهة إدارية عامة:

استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لامركزية، وعليه لا يعتبر العمل أو التصرف الصادر من سلطة عامة غير إدارية - كالسلطة التشريعية، أو القضائية - قراراً إدارياً، ولا تعتبر الأعمال أو التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام (التي تحل محل أشخاص القانون الخاص) فتقوم بأعمال نيابة عنها قرارات إدارية؛ لعدم توفر هذا الشرط، فهي قرارات صادرة من جهات إدارية عامة خارج حدود سلطتها العامة، ويدخل في مضمون هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية العامة الصادر عنها العمل أو التصرف سلطة إدارية وطنية، تطبق قوانين البلد، وتستمد سلطتها منها بحيث يكون التصرف معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية (كنعان، ٢٠٠٧، ص ٢٣٨-٢٤٠).

٣- أن يصدر القرار الإداري بفرض حظر التجوال بالإرادة المنفردة للإدارة:

يجب أن يصدر القرار الإداري بفرض حظر التجوال من جانب الإدارة وحدها، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري، إذ يصدر الأخير باتفاق إرادتين، سواء أكانت تلك الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام، أو كان أحدهما من أشخاص القانون الخاص (راضي، ٢٠١٧، ٢٣٣)، ويجب أن تعبر الإدارة عن هذه الإرادة، أو تصح عنها بموقف إيجابي، فنكون في هذه الحالة أمام قرار صريح، أو بموقف سلبي وهو ما يولد قراراً ضمناً أو سلبياً، كما ويشترط أن تكون السلطة الملزمة التي عبرت الإدارة عنها بإرادتها المنفردة مستندة إلى قوانين وأنظمة ممنوحة لها بموجب تمتعها بهذه السلطة (كنعان، ٢٠٠٧، ص ٢٤١).

٤- أن يحدث القرار الإداري بفرض حظر التجوال أثراً في المراكز القانونية:

لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يترتب أثراً قانونية، فإذا كان عمل الإرادة لا ينتج عنه أي أثر قانوني فإنه لا يعد قراراً إدارياً، والأثر القانوني للقرار الإداري هو إحداث

تغيير في المراكز القانونية أو التنظيم القانوني، ففي كل مجتمع يوجد تنظيم قانوني يتكون من مجموعة قواعد قانونية تحدد مراكز الأفراد وأوضاعهم تجاه القانون، وأثر القرار الإداري قد يكون تعديلاً، أو تحديداً، أو إلغاءً في التنظيم القانوني، فيضع حقوق جديدة، أو يلغي مراكز قانونية للأفراد بما تتضمن من حقوق والتزامات(علاوي، ٢٠٠٩، ص٣٠٦) ومن هنا يظهر بأن القرار الإداري الصادر بفرض حظر التجوال يرتب آثاراً قانونية تتمثل بفرض التزامات على الأفراد، وتقييد حرياتهم.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا

من خلال ما تقدم يمكن القول بأن القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا يتصف بجملة من الخصائص، وهي:

١-الصفة الوقائية:

يقصد بها أن القرارات المتخذة من قبل الإدارة بخصوص فرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا لها صفة وقائية، فهي تدرأ المخاطر التي تقع على الأفراد، ومن ثم فإن عملها الإجرائي هو وقاية لهم من مخاطر الوباء الذي يهدد حياتهم وصحتهم، وبعبارة أخرى فإن هذه القرارات تهدف إلى منع وقوع الضرر من خلال اتخاذ إجراءات ضرورية مسبقاً للمحافظة على الصحة العامة (صالح، ٢٠١٩، ص١٣).

٢-الصفة الإلزامية:

وتعني أنه من حق الإدارة تنفيذ قرار فرض حظر التجوال جبراً على الأفراد عند الامتناع عن تنفيذه طوعاً واختياراً؛ لغرض المحافظة على الصحة العامة، فالأصل أن تنفيذ القرارات الإدارية بخصوص فرض حظر التجوال يتم مباشرة من قبل الأفراد، ولا يمكن إثارة إشكالية التنفيذ بصددها، أما في حالة امتناعهم عن القيام بذلك فإن لسلطة الضبط الإداري أن تعتمد إلى التنفيذ الجبري تجاههم؛ حفاظاً على الصحة العامة(حمادة، ٢٠١٥، ص٧٢-٧٤).

٣- الصفة السيادية:

تتمثل مظاهر السيادة في مجموعة من الصلاحيات، والامتيازات، والسلطات الاستثنائية غير المألوفة، تمارسها الإدارة بهدف المحافظة على الصحة العامة، وتعد تلك الصلاحيات والامتيازات من أقوى مظاهر فكرة السيادة والسلطة العامة في مجال الوظيفة الإدارية، فذلك الهدف هو الذي يبرر التوسع الاستثنائي في قواعد المشروعية لمواجهة الظروف الاستثنائية (صالح ، ٢٠١٩ ، ص ١٥).

المطلب الثاني

الأساس القانوني لقرار فرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا

على الإدارة شأنها شأن جميع الأشخاص الطبيعية، والمعنوية احترام القانون في إصدار القرارات الإدارية، ويجب أن يكون محل القرار الإداري موافقاً للقانون؛ عملاً بمبدأ المشروعية الذي يعد من المبادئ القانونية الواجب مراعاتها عند ممارسة الإدارة لنشاطاتها، وبالتالي فإن مخالفة الإدارة للمبدأ المذكور يعني تعسفها أو انحرافها في استخدام سلطتها (الخطيب ، ٢٠١٢ ، ص ١٨٤ ، جمال الدين ، ١٩٩٠ ، ص ٥٩١) كما أن واجب الإدارة باحترام القواعد القانونية يعين عليها أيضاً احترام تدرجها؛ إذ أن هذه القواعد ليست متساوية في ترتيبها، فنصوص الدستور تتقدم على جميع القواعد القانونية، ويليهما في الترتيب التشريع العادي، ثم القرارات التنظيمية، ثم العرف، والمبادئ العامة للقانون، وأحكام القضاء (علاوي ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٥٦).

إن الأساس القانوني الذي استندت عليه الإدارة في إصدار قرار فرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا يتمثل بأساسين، دستوري، وتشريعي.

فأما الأساس الدستوري الذي تستند عليه الإدارة بهذا الخصوص تمثل في نص المادة (٣١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على: أولاً: لكل فرد عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية).

وأيضاً نص المادة (٦١/تاسعاً/ج التي جاء فيها: يختص مجلس النواب بما يأتي...تاسعاً/ج: يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور) ، والتي منحت السلطة التنفيذية الصلاحيات اللازمة لمواجهة الحالات الاستثنائية، أو حالات الطوارئ، وتكون أداة الإدارة في هذه الحالات التي لا تحتمل التأخير لوائح الضرورة، أو قرارات الضرورة، ورغم ما جاء في نص المادة المذكورة بخصوص تنظيم هذه الصلاحيات لإدارة البلد في مثل هكذا ظروف بقانون، إلا أن هذا القانون لم يصدر لغاية الآن، ونأمل من المشرع العراقي إصداره؛ لمرور فترة طويلة على نفاذ الدستور العراقي.

ولمعالجة هذا الفراغ التشريعي، فإنه يمكن الرجوع إلى قانون (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤)؛ فهو ما يزال نافذاً، ويمكن الاستناد عليه لمعالجة حالات الطوارئ، ومواجهة الأزمات، استناداً إلى نص المادة (٣/ثانياً) منه، والتي خولت رئيس الوزراء في حالة الطوارئ فرض حظر التجوال .

وأما بخصوص الأساس التشريعي الذي تستند عليه الإدارة في فرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، فهو نص المادة (٤٦) من (قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١) والتي جاء فيها:

"أولاً: يجوز لوزير الصحة أو من يخوله أن يعلن ببيان يصدره أية مدينة أو أي جزء منها منطقة موبوءة بإحدى الأمراض الخاضعة للوائح الصحة الدولية، ثانياً: للسلطات الصحية في هذه الحالة اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض، ولها في سبيل ذلك أ-تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول إليها أو الخروج منها، ب-غلق المحلات العامة كدور السينما، والمقاهي، والملاهي، والمطاعم، والفنادق، والحمامات، وأي محل عام آخر خاضع للإجازة والرقابة الصحية، وكذلك المؤسسات التعليمية، والمعامل، والمشاريع، ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، والمختلط، والخاص."

المبحث الثاني

وسائل الإدارة في تنفيذ قرار فرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا

بيناً سابقاً بأن من خصائص القرار الإداري بفرض حظر التجوال، أنه عمل قانوني يتجه نحو إحداث تغيير في الوضع القانوني، وهذا التغيير يتطلب تنفيذ القرار الإداري؛ فهو غالباً ما ينطوي على واجبات والتزامات تقع على عاتق الأفراد، والذي من المفترض بهم أن يلتزموا طوعاً بتنفيذه هذا من حيث الأصل، أما في حالة امتناعهم عن التنفيذ فإنه؛ وانطلاقاً من الصفة الملزمة للقرار الإداري بفرض حظر التجوال، فإن للإدارة أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ الجبري المباشر، أو تلجأ إلى القضاء لإجبار الأفراد على تنفيذه، ولتوضيح ما سبق قوله فإنه يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

التنفيذ المباشر للقرار الإداري بفرض حظر التجوال بواسطة الإدارة

تعد هذه الوسيلة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية؛ فإذا رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بفرض حظر التجوال طواعية أو اختياراً ودون ملاحظة، فإن للإدارة تنفيذ هذا القرار جبراً على الأفراد، وبشكل مباشر، ودون الحاجة إلى إذن من القضاء؛ وذلك على اعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة، وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد (الطماوي ، ص ٥٧٣) ، وإذ تتجلى في هذه الصورة خصوصية من خصوصيات القانون الإداري، وميزة تميزه عن القانون الخاص؛ فالأصل في هذا القانون أن لا أحد من أشخاصه يستطيع أخذ حقه بنفسه، ومن يدعي حقاً فإن عليه اللجوء إلى القضاء ليحكم في ادعائه ويقضي حقه، ونظراً لخطورة هذه السلطة؛ لما تتطوي عليه من مخاطر على حقوق الأفراد وحياتهم، لذلك فقد حرص الفقه الإداري (علاوي ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٩ ، راضي ، ٢٠١٧ ، ص ٢٧٠) على تقييد حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر بعدد من الشروط، وهي:

١- أن يستند القرار الإداري بفرض حظر التجوال إلى نص تشريعي، وهذا ما بيناه سابقاً عند الحديث عن الأساس القانوني لإصدار قرار فرض حظر التجوال، لذا يشترط في القرار الإداري المراد تنفيذه مباشرة من قبل الإدارة أن يكون أساسه نص تشريعي؛ إذ لا يجوز تقييد الحريات العامة إلا بقانون.

٢- عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري، فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري فإن ذلك يحول من استعمال الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر (عمرو عدنان، ٢٠٠٤، ص ١١٦).

٣- حالة الضرورة، إذ يجوز في هذه الحالة للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر، أي عند وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة كما في حالة وباء كورونا؛ إذ يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ولوقاية الأفراد والمجتمع من خطر انتشار هذا الوباء الخطير الذي يهدد الصحة العامة، لجأت الإدارة إلى إصدار قرار فرض حظر التجوال، واستخدام القوة الجبرية لتقييد حريات الأفراد في الانتقال.

ومن الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في التنفيذ المباشر للقرار الإداري في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها الإدارية فرض الغرامات الإدارية، والتي هي مبلغ من المال تعرضه السلطة الإدارية المختصة بموجب نص في القانون بحق المخالف، وعادة ما يجري النص على تحديد مقدار العقوبة بالحد الأدنى والحد الأعلى، وتترك للإدارة سلطة تقدير توقيع الجزاء المناسب على من يخالف قرار فرض حظر التجوال (صالح، ٢٠١٩، ص ٦٥).

والغرامة الإدارية تعد من أكثر أنواع الجزاءات الإدارية شيوعاً، وهي بمعناها المذكور تختلف عن الغرامة الجزائية، من حيث الجهة التي توقعها؛ إذ أنها تصدر عن الإدارة في صورة قرار إداري، بينما تصدر الغرامة الجزائية عن القضاء في صورة حكم

قضائي، وأيضاً فإنه لا يمكن إحلال الحبس محل الغرامة الإدارية عند عجز الشخص المخالف عن دفعها، بينما يمكن تنفيذ الغرامة الجزائية عن طريق الحبس "الإكراه البدني" في حالة عدم قدرة المحكوم عليه على دفعها.

وقد أقرت الكثير من الدول فرض الغرامة الإدارية على من يخالف القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، فقد فرضت المملكة العربية السعودية غرامة (١٠,٠٠٠) عشرة آلاف ريال على كل من تعمد كسر قرارات حظر التجوال، كما ألزمت فرنسا المخالفين دفع غرامات مالية تبدأ من (١٣٨) يورو لكل من ينتهك قواعد الحجر المنزلي ومن الممكن أن تتضاعف لتصل إلى (١٥٠٠) يورو لكل من ينتهك الحجر المنزلي للمرة الثانية في ظرف (١٥) يوم، وفرضت استراليا غرامة مالية مقدارها (٣٠,٠٠٠) دولار، وروسيا (٥٠) دولار، وأيضاً إيطاليا (٣٢٨) دولار على أية خروقات لقرارات فرض التجوال، وفي العراق فإنه تم فرض غرامة مالية مقدارها (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف دينار على كل من يخرق قرار فرض التجوال، وتكون الغرامة (٢٠٠,٠٠٠) مائتا ألف دينار عند تكرار المخالفة.

المطلب الثاني

تنفيذ القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا عن طريق

القضاء

قد تلجأ الإدارة للقضاء الجنائي لتنفيذ قراراتها، وحمل الأفراد قسراً على تنفيذها من خلال توقيع عقوبات عليهم في سبيل تنفيذ تلك القرارات، وإن هناك من يعتبر (كنعان نواف، ٢٠٠٧، ص ٢٩٩) أن وسيلة الدعوى الجنائية يمثل الأسلوب الأمثل الواجب اتباعه لحمل الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية جبراً في الحالات التي يتمتع فيها الأفراد عن تنفيذها طوعاً واختياراً.

إن لجوء الإدارة إلى القضاء لجبر الأفراد على تنفيذ القرارات الصادرة يتوقف على وجود نصوص عقابية يمكن للقضاء الحكم بها على من يتمتع عن تنفيذ القرار ولا

يتمثل لأحكامه استناداً إلى مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، ومن الأمثلة على النصوص العقابية التي يضعها المشرع لضمان تنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بفرض حظر التجوال هو نص المادة (٣٦٩) من (قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل الذي جاء فيه: يعاقب بالحبس مدة سنة أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من تسبب بخطئه في انتشار مرض خطير مضر بحياة الأفراد...)، فاستناداً إلى نص هذه المادة فإن خرق قرار فرض حظر التجوال يمثل جريمة إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى انتشار هذا الوباء الذي يهدد حياة المجتمع.

كما أن مخالفة القرار الإداري بفرض حظر التجوال تعد جريمة بموجب نص المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات، ويمكن إيقاع الجزاء الذي تضمنه هذا النص العام على كل من يمتنع عن الامتثال لقرار إداري؛ إلا أن المشرع قد يضع عقوبات أشد من العقوبات المقررة في النصوص سابقة الذكر، فعلى المحكمة في هذه الحالة أن تطبق العقوبة الأشد، وهذا ما نصت عليه المادة (٩٩) من (قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١) بقولها: "أولاً: كل من يخالف أحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن ثلاثة آلاف دينار أو بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على سنتين أو بكلتا العقوبتين، وعند ارتكابه عملاً يخالف أحكام هذا القانون مرة أخرى تكون العقوبة الحبس....".

المبحث الثالث

أثر القرار الإداري بفرض حظر التجوال على عقد الإيجار

إن البحث في أثر حظر التجوال على عقد الإيجار يتطلب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في الأول منه تعريف عقد الإيجار وخصائصه، بينما نخصص المطلب الثاني للكلام عن موقف التشريعات المدنية من أثر حظر التجوال على عقد الإيجار.

المطلب الأول

تعريف عقد الإيجار وبيان خصائصه

لتوضيح هذا المطلب فإننا سنتناوله في فرعين، نبين في الفرع الأول تعريف عقد الإيجار، ونتناول خصائصه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف عقد الإيجار

الإجارة مشتقة من الأجر، وهو العوض، منه سمي الثواب أجراً؛ لأن الله تعالى يعوض العبد به على طاعته، أو صبره عن معصيته، والأجر هو الجزاء على العمل، والإجارة من أجر يأجر، وهو ما أعطيت من أجر في عمل، والأجر الثواب (الأفريقي محمد، ١٠/٤).

أما الإيجار اصطلاحاً، فقد عرفت المادة (٧٢٢) من (القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ والتي تقابلها المواد ٥٥٨ من القانون المدني المصري، و ٥٢٦ من القانون المدني السوري، و ٥٣٣ من الموجبات والعقود اللبناني، و ٦٥٨ من القانون المدني الأردني) عقد الإيجار بأنه: "تمليك منفعة معلومة بعوض معلوم ولمدة معلومة، وبه يلتزم المؤجر أن يمكن المستأجر من الانتفاع بالمأجور".

لقد تأثر المشرع العراقي في تعريفه لعقد الإيجار في الشق الأول منه بالفقه الإسلامي (بكر، ٢٠١٥، ص ٢٨٧)، والذي عرفه بأنه: "عقد على منفعة مباحة معلومة تؤخذ شيئاً فشيئاً مدة معلومة من عين معلومة أو موصوفة في الذمة أو عمل معلوم بعوض معلوم"، وتأثر بالقوانين الحديثة في الشق الثاني من التعريف عندما نص على أن المؤجر يلتزم بتمكين المستأجر من الانتفاع بالمأجور، في حين عرفت المادة (٥٥٧) من مرشد الحيران الإيجار بأنه: "تمليك المؤجر للمستأجر منفعة مقصودة من العين المؤجرة في الشرع ونظر العقلاء بعوض يصلح أجرة" وعرفته المادة (٤٠٥) من مجلة الأحكام العدلية عقد الإيجار بأنه: "بيع المنفعة المعلومة في مقابل عوض معلوم" (حيدر، ص ٣٧٢).

ويتضح لنا من خلال المادة (٧٢٢ من القانون المدني العراقي) بأنها جعلت التزام المؤجر التزاماً إيجابياً؛ فالمؤجر بمقتضى هذا النص يلتزم بتملك المستأجر منفعة المأجور، وتمكينه من الانتفاع به، في حين نرى أن المادة (٥٥٧) من مرشد الحيران قد جعلت التزام المؤجر التزاماً سلبياً؛ فالمؤجر يلتزم بتملك المنفعة للمستأجر وتركه ينتفع بالمأجور دون أن يلتزم بتمكن المستأجر من الانتفاع بالمأجور.

مما سبق يتضح لنا بأن عقد الإيجار من عقود المنفعة؛ لأن الغرض منه هو تمكين المستأجر من الانتفاع بالمأجور، وأن القرار الإداري بفرض حظر التجوال لم يؤدي إلى فوات الانتفاع بالمأجور، أو الانتقاص من منفعته إذا ما كان المأجور عقار سكني، (والتي تخضع عقود إيجارها إلى قانون إيجار العقار رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل)، أما بالنسبة للعقارات المؤجرة لغير أغراض السكن، أي لأغراض صناعية، أو تجارية كالمحلات، والمعامل، والمصانع والتي تخضع عقود إيجارها إلى أحكام القانون المدني، فإن حظر التجوال يؤدي إلى الإخلال أو الانتقاص من منفعة المأجور من قبل المستأجر؛ لأنه يؤدي إلى حرمان المستأجر من الانتفاع بالمأجور في مزاولة نشاطه التجاري، أو الصناعي، أو إلى الانتفاع الجزئي الذي يقل كثيراً عن الانتفاع المعتاد المقرر في الظروف الاعتيادية، وبعبارة أخرى فإن أثر حظر التجوال يقتصر على عقود إيجار العقارات الصناعية والتجارية، وليس له تأثير على عقود إيجار العقارات المؤجرة لأغراض السكن، إذ لا يمكن تصور أن يقل انتفاع المستأجر بالعقار السكني بسبب قرار فرض حظر التجوال، بل على العكس، فقد ازداد بقاء المستأجر بالعقار السكني أكثر من المعتاد خلال هذه الفترة؛ وذلك بسبب الحجر المنزلي.

الفرع الثاني: خصائص عقد الإيجار

هناك جملة من الخصائص التي يتصف بها عقد الإيجار، نبينها فيما يأتي:

أولاً: عقد الإيجار من العقود المسماة: لأن المشرع قد وضع له اسماً معيناً، وخصه بأحكام خاصة نظمها تنظيمياً كاملاً ومفصلاً سواء في القانون المدني، أو قوانين

الإيجارات الخاصة ك قانون إيجار العقار رقم (٨٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون إيجار الأماكن المصري رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨١ المعدل.

ثانياً: عقد الإيجار من العقود الرضائية: إذ يكفي لانعقاده تراضي الطرفين فقط دون الحاجة إلى شكل خاص (منصور، ٢٠٠١، ص ٣٨)؛ إذ يمكن أن ينعقد شفاهاً أو كتابةً، والشكل فيه ليس إلا وسيلة للإثبات، أما إذا اتفق الطرفان على اتباع شكلية معينة ففي هذه الحالة لا ينعقد العقد إلا بعد استيفائه الشكل المتفق عليه؛ لأنه يصبح في هذه الحالة عقداً شكلياً باتفاق الطرفين.

ثالثاً: عقد الإيجار من عقود المعاوضة الملزمة للجانبين: فهو يرتب التزامات متبادلة على عاتق طرفيه، فالمؤجر يأخذ الأجرة كمقابل للمنفعة التي حصل عليها المستأجر مقابل التزامه بتمكين المستأجر من الانتفاع بالمأجور، وصيانته، وضمان ما يوجد في من عيوب تمنع من الانتفاع به، أو تخل بالمنفعة المعقودة عليه، ويلتزم المستأجر بدفع الأجرة والمحافظة على المأجور ورده (باشا، ٢٠٠٤، ص ١٥).

رابعاً: عقد الإيجار من عقود المدة: فعقود المدة هي التي يعد الزمن فيها عنصراً جوهرياً (الفضل، ٢٠١٢، ص ٦٩)، وبالنسبة إلى عقد الإيجار فإن تنفيذ الالتزامات الناشئة عنه يستغرق مدة معينة، وعليه يعد الزمن جوهرياً ومقياساً لتحديد حقوق والتزامات الطرفين.

خامساً: عقد الإيجار من عقود الإدارة: لأنه يرد على ثمار الشيء ومنافعه، ولا يرد على أصله، فهو من أعمال الإدارة وليس أعمال التصرف؛ لأنه لا يترتب على التأجير خروج الشيء من ذمة المؤجر إلى ذمة المستأجر، فهو عمل قانوني يراد به استغلال الشيء على الوجه المعتاد؛ لذلك يمكن إبرام عقد الإيجار من قبل من تتوفر لديه أهلية الإدارة فقط (حمزة، ٢٠٠٥، ص ٢٨٣).

سادساً: عقد الإيجار ليس من عقود الاعتبار الشخصي: فعقود الاعتبار الشخصي هي التي تكون فيها شخصية أحد المتعاقدين، أو صفة من صفاته محل

اعتبار عند التعاقد (عبدالله، ٢٠١٣، ص ١٠٤)؛ وفي عقد الإيجار فإن شخصية المتعاقدين أو أحدهما ليست محل اعتبار، بل إن العبرة هو الحصول على منفعة العين المؤجرة مقابل دفع الأجرة المقررة، والوفاء بالالتزامات الناجمة عن هذا العقد، ويترتب على ذلك قاعدة عامة مفادها أن الإيجار لا ينتهي بموت المؤجر أو المستأجر، وللاخير حق التنازل عن الإيجار، أو الإيجار من الباطن مالم يقض الاتفاق على خلاف ذلك (منصور، ٢٠٠٦، ص ١٤) .

سابعاً: عقد الإيجار يرد على المنفعة: لأن الغرض منه هو تمكين المستأجر من الانتفاع بالمأجور لمدة معينة يعود بعدها إلى المؤجر، فهو لا يخول المستأجر أي حق على الشيء نفسه ليمكنه من التصرف فيه قانونياً أو مادياً، ولما كان الإيجار يرد على المنفعة فإنه لا يكون إلا على الأشياء التي تقبل الاستعمال المتكرر (فرج توفيق، ١٩٨٤، ص ١٤) .

المطلب الثاني

موقف التشريعات المدنية من أثر القرار الإداري بفرض حظر التجوال على

عقد الإيجار

بيننا سابقاً بأن العقارات الصناعية، والتجارية التي تخضع عقود إيجارها إلى أحكام القانون المدني تتأثر بقرار فرض حظر التجوال؛ فأغلاق المحلات والمصانع والمعامل يؤدي إلى حرمان المستأجر من الانتفاع بالمأجور؛ لذلك نجد بأن بعض التشريعات المدنية تضمنت نصوصاً لمعالجة هذا الوضع؛ إذ نصت المادة (٥٧٤) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ وتقابلها المواد ٥٨١ من القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠، والمادة ٥٥٠ من المعاملات المدنية العماني رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٣، والمادة ٧٨٢ من قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٥ لسنة ١٩٨٥) على أنه: "إذا ترتب على عمل من جهة حكومية في حدود القانون نقص كبير في الانتفاع بالعين المؤجرة، جاز للمستأجر تبعاً للظروف أن

يطلب فسخ العقد، أو إنقاص الأجرة، وله أن يطالب المؤجر بتعويضه إذا كان عمل الجهة الحكومية قد صدر لسبب يكون المؤجر مسؤولاً عنه، كل هذا ما لم يقض الاتفاق على غير ذلك".

ونصت المادة (٦٩٨ من القانون المدني الأردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦) على أنه:
"١- إذا صدر عن السلطات المختصة ما يمنع الانتفاع الكلي بالمأجور دون سبب من المستأجر تنتسخ الإجارة، وتسقط الأجرة من وقت المنع، ٢- إذا كان المنع يخل بنفع بعض المأجور بصورة يؤثر في استيفاء المنفعة المقصودة للمستأجر فسخ العقد ويسقط عنه الأجر من وقت قيامه بإعلام المؤجر".

وكذلك فقد نصت المادة (٥٢٣ من القانون المدني البحريني رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١) على أنه: "إذا ترتب على عمل صدر من السلطة العامة في حدود القانون نقص كبير في انتفاع المستأجر جاز له أن يطلب فسخ العقد أو انقاص الأجرة ما لم يكن عمل السلطة العامة لسبب يكون مسؤولاً عنه، ولا يكون للمستأجر حق في التعويض قبل المؤجر إلا إذا كان عمل السلطة العامة قد صدر لسبب يكون المؤجر مسؤولاً عنه، وكل ما سبق ما لم يقضي الاتفاق بغيره".

أما بالنسبة إلى موقف المشرع العراقي، نجد بأن القانون المدني العراقي جاء خالياً من هكذا نص قانوني، وبالتالي لا يمكن للمستأجر في العقارات الصناعية والتجارية أن يطالب بفسخ عقد الإيجار، أو بإنقاص الأجرة لعدم انتفاعه بالمأجور بسبب القرارات الصادرة من السلطة العامة بفرض حظر التجوال، ولاسيما بأن المادة (٧٦٨ من القانون المدني العراقي) قد نصت على أنه: "إذا لم يشترط التعجيل أو التأجيل فتلزم الأجرة باستيفاء المنفعة، أو بالتمكن من استيفائها ولو لم تستوف فعلاً"، أي انه يكفي لاستحقاق الأجرة أن يوضع المأجور تحت تصرف المستأجر للانتفاع به حتى ولو لم ينتفع به فعلاً؛ لذا نأمل من المشرع العراقي أن يحدوا حدو التشريعات المدنية المقارنة في إيراد نص في القانون المدني يجيز للمستأجر أن يطالب بفسخ عقد الإيجار، أو انقاص الأجرة عند عدم الانتفاع بالمأجور بسبب القرارات الصادرة عن السلطة العامة،

فإذا صدرت عن الإدارة قرارات طبقاً لأحكام القانون، ووفقاً للإجراءات المرسومة فيه بفرض حظر التجوال، فإنه يجوز للمستأجر مطالبة المؤجر بفسخ عقد الإيجار إذا كان الحرمان من الانتفاع بالمأجور جسيماً بحيث ما كان المستأجر ليتعاقد لو علم به منذ البداية، والمحكمة هي التي تقدر ذلك، ولها أن تجيب المستأجر إلى طلب الفسخ، أو تكتفي بإنقاص الأجرة، ويجوز للمستأجر إذا لم يكن الحرمان من الانتفاع على هذا القدر من الجسامه أن يطالب بإنقاص الأجرة (السنهوري، ٢٠٠٠، ص ٤١)؛ ولكن يشترط في ذلك أن يكون هناك نقص كبير في الانتفاع بالعين يسوغ انقاص الأجرة، أما إذا كان النقص في الانتفاع يسيراً فإنه لا يكون هناك مبرر لا لفسخ الإيجار ولا لإنقاص الأجرة، والمحكمة هي التي تقدر ما إذا كان النقص في الانتفاع كبيراً أو يسيراً، وبعبارة أخرى فإن المؤجر هو الذي يتحمل تبعه حرمان المستأجر من الانتفاع بالمأجور بسبب لا يد فيه للمؤجر ولا للمستأجر، وإنما بسبب قرار فرض حظر التجوال الصادر من قبل الإدارة على أساس أن الأجرة تقابل الانتفاع، فإذا زال هذا الانتفاع أو نقص وجب فسخ العقد أو إنقاص الأجرة (العبيدي علي، ٢٠٠٥، ص ٢٩٢)، وإذا كان القرار الصادر من الإدارة بفرض حظر التجوال مخالفاً للقانون، كأن لم تستوف هذه الجهة الحكومية الشروط التي يتطلبها القانون للعمل الذي قامت به، أو تعسفت في استعمال سلطتها العامة في قيامها بهذا العمل، فإن للمستأجر أن يرجع مباشرة على الحكومة إما بإلغاء القرار الإداري الذي أصدرته مخالفاً للقانون أو بالتعويض، وإما بالأمرين معاً، وهذا لا يمنع المستأجر من الرجوع على المؤجر بفسخ عقد الإيجار إذا كان له مقتضى، أو بإنقاص الأجرة كما سبق القول (السنهوري، ٢٠٠٠، ص ٤١).

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا المتواضع هذا، فإنه لا بد من ذكر أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها:

أولاً: النتائج:

١- إن القرار الإداري بفرض حظر التجوال بسبب وباء كورونا، هو عمل قانوني صادر عن السلطة العامة، ويترتب عليه تقييد حريات الأفراد؛ للمحافظة على الصحة العامة، ومنعاً من انتشار هذا الوباء، وهو قرار يتصف بالصفة الإلزامية، والوقائية، والسيادية، والعمومية.

٢- تبين لنا بأن الأساس القانوني الذي استندت إليه الإدارة في إصدار القرار الإداري بفرض حظر التجوال هو الدستور الذي أكد على مسؤولية الدولة في المحافظة على الصحة العامة، وتوفير الرعاية الصحية، وكذلك قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

٣- اتضح لنا بأنه يجب على الأفراد الالتزام بتنفيذ القرار الإداري بفرض حظر التجوال طوعاً واختياراً، وفي حالة خرق هذا القرار فإنه وانطلاقاً من الصفة الإلزامية لهذا القرار، يكون للإدارة إجبار الأفراد على تنفيذ بشكل مباشر عن طريق استعمال القوة المادية، ومن وسائل الإدارة بهذا الخصوص هو فرض الغرامات الإدارية، واللجوء إلى القضاء لتنفيذ هذا القرار جبراً من خلال توقيع العقوبات على المخالفين.

٤- تبين لنا بأن هذا القرار الإداري أثر سلباً على انتفاع المستأجر بالمأجور إذا كان من العقارات الصناعية والتجارية والتي تخضع عقود الإيجار فيها لأحكام القانون المدني؛ فإغلاق المحلات التجارية، والمعامل، والمصانع، والمقاهي بسبب فرض هذا القرار يحرم المستأجر من الانتفاع بالمأجور، وانطلاقاً من مبدأ الأجرة تقابل المنفعة نصت التشريعات المدنية المقارنة على إعطاء الحق للمستأجر في هذه

الحالة المطالبة إما بفسخ عقد الإيجار، أو إنقاص الأجرة، في حين أن القانون المدني العراقي جاء خالياً من هكذا نص.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي المشرع العراقي بالإسراع في إصدار قانون تنظيم صلاحيات واختصاصات رئيس مجلس الوزراء في إدارة البلد في الظروف الاستثنائية والحالات الطارئة؛ إذ نصت المادة (٦١/تاسعا/البند ج) من الدستور العراقي النافذ على تنظيم هذه الصلاحيات بقانون، إلا أن هذا القانون لم يصدر لغاية الآن على الرغم من مرور فترة زمنية طويلة على صدور الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فالحاجة أصبحت ملحة لإصدار هذا القانون، ولاسيما أن هناك الكثير من الخلافات الفقهية التي تثار بصدد الموضوع.

٢- نقترح على المشرع العراقي أن يحذوا حذو التشريعات المدنية المقارنة من خلال إيراد نص في القانون المدني العراقي يجيز للمستأجر المطالبة بإنقاص الأجرة، أو بفسخ عقد الإيجار في حالة صدور قرار من السلطة العامة يترتب عليه حرمان المستأجر، أو الانتقاص من الانتفاع بالمأجور.

المصادر

أولاً: المعاجم اللغوية:

١- الأفرريقي محمد بن أبي مكرم بن منظور، بدون سنة طبع، لسان العرب، ط١، دار صادر، بيروت.

ثانياً: الكتب القانونية:

- ١- د. الخطيب نعمان أحمد، ٢٠١٢، الوسيط في النظم السياسية، القانون الدستوري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- ٢- د. السنهوري عبد الرزاق، ٢٠٠٠، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج٦، المجلد الأول، الإيجار والعارية، ط٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- ٣- د. الطماوي سليمان محمد، بدون سنة نشر، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون مكان نشر.
- ٤- د. العبيدي علي هادي، ٢٠٠٥، العقود المسماة، البيع والإيجار، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- ٥- د. الفضل منذر، ٢٠١٢، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام وأحكامها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- ٦- د. باشا محمد كامل موسى، ٢٠٠٤، شرح القانون المدني، العقود المسماة، عقد الإيجار، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ٧- د. بكر عصمت عبد المجيد، ٢٠١٥، الوجيز في العقود المدنية، البيع والإيجار، منشورات زين الحقوقية، بيروت.
- ٨- د. جمال الدين سامي، ١٩٩٠، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ٩- د. حمادة حبيب إبراهيم، ٢٠١٥، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- ١٠- د. حمزة محمود جلال، ٢٠٠٥، التبسيط في شرح القانون المدني، ج٢، العقود المسماة، البيع، الإيجار، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن.
- ١١- د. حيدر علي، بدون سنة طبع، درر الأحكام، شرح مجلة الأحكام، المجلد الثاني، الكتاب الثاني، الإجارة، دار الكتب العلمية، بيروت.
- ١٢- د. راضي مازن ليلو، ٢٠١٧، أصول القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ١٣- د. عبدالله عامر عاشور، ٢٠١٣، التعاقد من الباطن، دار الكتب القانونية، مصر.

- ١٤- د. علاوي ماهر صالح ، ٢٠٠٩، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل.
- ١٥- د. عمرو عدنان، ٢٠٠٤، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ١٦- د. فرج توفيق حسن، ١٩٨٤، عقد الإيجار، الدار الجامعية، بيروت.
- ١٧- د. كنعان نواف، ٢٠٠٧، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.
- ١٨- د. منصور أمجد محمد، ٢٠٠١، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- ١٩- د. منصور محمد حسين، ٢٠٠٦، أحكام الإيجار في القانون المدني وقانون إيجار الأماكن، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ثانياً: الرسائل العلمية:**
- صالح سارة عدنان، ٢٠١٩، الضبط الإداري الصحي في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك.

ثالثاً: الدساتير والقوانين:

- ١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٢- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
- ٢- قانون إيجار العقار رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

الملخص:

تعد حرية التنقل حقاً دستورياً للفرد، إلا أنه في بعض الأحوال تلجأ الدولة إلى تقييد تلك الحرية بهدف المحافظة على النظام العام مستتدة في ذلك الإجراء إلى حقها في ممارسة نشاطها في الضبط الإداري، ولما أصبح وباء كورونا يشكل خطراً يهدد الشعوب والدول؛ كان لابد للدولة أن تمارس هذا النشاط بهدف المحافظة على الصحة العامة باعتباره عنصراً من عناصر النظام العام، ومن هنا نجد أن الدول ومن ضمنها العراق قد لجأت إلى فرض قرار حظر التجوال؛ كإجراء وقائي من خطر هذا الوباء، وهو ما دفعنا إلى بيان مفهوم هذا القرار، والخصائص التي يتمتع بها، والأساس القانوني الذي استندت إليه الإدارة عند فرضه، ومن جانب آخر فإن قرار فرض حظر التجوال قد ترك آثاره على مختلف نشاطات الأفراد ومعاملاتهم، ومن أبرزها العقود التي أبرمها قبل انتشار الوباء لاسيما عقد الإيجار؛ على اعتباره من عقود المدة؛ الأمر الذي تطلب بيان خصائص هذا العقد، وإلقاء الضوء على موقف التشريعات المدنية من أثر قرار فرض حظر التجوال على عقد الإيجار.

Abstract:

Freedom of movement is a constitutional right of the individual, but in some cases the state resorts to restricting that freedom in order to maintain public order, basing this procedure on its right to exercise its activity in administrative control, and when the Corona epidemic has become a threat to peoples and countries; The state had to practice this activity in order to preserve public health as an element of public order. Hence, we find that countries, including Iraq, have resorted to imposing a curfew; As a preventive measure against the danger of this epidemic, which prompted us to explain the concept of this decision, the characteristics it enjoys, and the legal basis on which the administration relied when imposing it, and on the other hand, the decision to impose a curfew has left its effects on the various activities and transactions of individuals, most notably contracts Which they concluded before the outbreak of the epidemic, especially the lease contract; as a term contract; Which required a statement of the characteristics of this contract, and shed light on the position of civil legislation on the impact of the decision to impose a curfew on the lease contract. .