رقابة القضاء على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، فايروس كورونا انموذجاً (دراسة مقارنة)

د. كنعان محمد محمود
جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية
Kanan.M.Mhmd@uoKirkuk.eda.iq

المقدمة

كانت مهام الدولة في السابق تنحصر في تحقيق الامن والاستقرار لجميع افراد المجتمع انها اليوم اضحت تتدخل في معظم نواحي الحياة على اختلاف متطلباتها وهي وتقديرا لجسامة المهام الملقاة على عاتقها فأنها تحتاج إلى وسائل تمكنها من القيام بمهامها وواجباتها على اكمل وجه وهذا يؤدي إلى زيادة تدخل الدولة من اجل اشباع الحاجات العامة لعموم جمهور المواطنين وهذا انعكس بدوره إلى مجال الضبط الإداري الذي اصبح يشكل حطوة ضرورية ومهمة في حياة الفرد والمجتمع اذ انه يعد من اهم الوسائل التي تؤدي إلى الوقاية من الاضرار التي قد تصيب المجتمع لا سيما في الظروف الاستثنائية من خلال ما تصدره الإدارة من قرارات تتضمن مجموعة من الاوامر والنواهي التي توجب تطبيقها والامتثال لها وما يرافق ذلك احيانا من عقوبات تفرض عند مخالفتها اذ ان الإدارة ملزمة بالحفاظ على النظام العام بجميع عناصره ولا يتوقف نشاطها في هذا المجال حتى في الظروف الاستثنائية وقد تفرض قيودا صارمة على حقوق وحريات الافراد في تلك الظروف الا ان هذا لا يعني ان سلطات الضبط بما تتخذه من قرارات تكون بلا قيود اذ انها تخضع لرقابة القضاء الذي يمثل ضمانة هامة ضد تعسف الإدارة او انحرافها في استعمال السلطة

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في اطار الرقابة التي يمارسها القضاء على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وما تحمله من اهمية وخطورة من حيث الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره وخطورة هذا العمل واثره على حقوق وحريات الافراد اذ انها تخضع لمشروعية يمكن ان نطلق عليها مشروعية الازمات.

اسباب اختيار الموضوع:

قلة الدراسات التي تناولت الرقابة على قرارات الإدارة في الظروف الاستثنائية وخاصة في بلدنا العراق اذ شهدت الاعوام المنصرمة مروره بظروف استثنائية وغير اعتيادية ومنها تفشي وباء كورونا تحتاج إلى اتخاذ الوسائل الكفيلة في احتوائها والقضاء عليها

هيكلية البحث:

انطلاقا من العنوان الذي اخترناه للبحث فقد قمنا بتقسيمه إلى مبحثين نتناول في الأول الضبط الإداري والظروف الاستثنائية اما الثاني فسنبين فيه الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية وكما يأتي

المبحث الأول

الضبط الإداري والظروف الاستثنائية

تعد سلطة الضبط الإداري من اهم وأخطر وظائف وسلطات الإدارة الحديثة والتي تتأثر بها السلطة التنفيذية دون سلطات الدولة الأخرى بغية الوصول إلى أفضل تنظيم لممارسة الأفراد لنشاطاتهم المتنوعة والمختلفة بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه وبجميع عناصره التقليدية وغير التقليدية لذا ارتينا ان نبين ماهية الضبط الإداري وشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وعلى النحو

الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

نتولى دراسة هذا المطلب من خلال تقيمه إلى فرعين نخصص الأول لتعريف الضبط الإداري اما الثاني فسنبين فيه اهدافه وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

هو مجموعة من الاجراءات والقرارات التي تتحدها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام وللمحافظة عليه (الجبوري، ١٩٩٩، ص٧٥).

وقد عرف ايضا بأنه «مجموعة من الإجراءات والقرارات التي تتخذها الدولة بهدف اقامة النظام العام في المجتمع وضمان سلامة كيانها استقرار أمنها وتوفير الامور اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من اجل تحقيق النظام العام»(بدير وآخرون، ١٩٩٣، ص٢١١).

ويتخذ الضبط الإداري صورتين الأولى الضبط العام ويقصد به حماية النظام العام بجميع عناصره (الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة)، اذ ان السلطة العامة تقوم بفرض القيود على حرية او نشاط دون تمييز بغية الحفاظ على النظام العام وحمايته مما يهدده ومثال ذلك قرارات حظر التجول التي اتخذتها السلطة العامة للحفاض على الصحة العامة والقرارات التي تتخذها السلطة بمنع عرض الافلام المنافية للآداب العامة والاخلاق ويقسم إلى قسمين الأول الضبط المحلي الذي تتخذه السلطة المحلية كالمحافظ والثاني القومي والذي يكون من صلاحيات السلطة المركزية اما الصورة الثانية للضبط الإداري فهي الضبط الإداري الخاص والذي يتمثل بتنظيم نشاط معين كالقوانين التي تتعلق بالصحة العامة كقانون الصحة العمة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١، والتي غالبا ما تمنح الوزير المختص اصدار القرارات واتخاذ الاجراءات التي تتعلق بالصحة العامة

وسبل حمايتها والحفاظ عليها كاتخاذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من الاوبئة والامراض المعدية(الشرقاوي، ١٩٨٨، ص٨).

الفرع الثاني: اهداف الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام والمحافظة عليه وبجميع مدلولاته المادية والمعنوية فعلى سلطة الضبط ان تهدف إلى حمايته ضد كل ما يهدده بما تتخذه من قرارات وبجميع الظروف الاعتيادية والاستثنائية فإن استهدفت غايات اخرى غير ها فأنها تكون قد وقعت تحت طائلة الانحراف باستعمال السلطة واساءة استخدامها لان قرارات الضبط مخصصة الاهداف ولا يجوز مخالفتها او تجاوزها(بدران، ١٩٩٩، ص١٧)

المطلب الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لقد بررت الحلول القضائية والتشريعية للإدارة في الظروف الاستثنائية التحرر من قواعد المشروعية العادية بصفة مؤقتة اذ يجوز لها القيام باجراءات واتخاذ تدابير واصدر قرارات تتناسب مع الظرف الاستثنائي الذي يمر به المجتمع الا ان قراراتها واجراءاتها غير مطلقة انما تخضع لرقابة القضاء وهناك نصوص قانونية تضع مجموعة من الشروط التي توفر ضمانة لحماية حقوق وحريات الافراد ضد تعسف وانحراف الإدارة ومن اهم هذه الشروط(الشريف، ١٩٨٩، ص١٦٦-١٧٠):

أولا: وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام وسير المرافق العامة وينذر بفناء الدولة

يعد هذا الشرط خط الشروع الرئيسي لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية اذ عند وقوعه يبدأ العمل بشكل جدي في اعمال احكام هذه النظرية، فقد تحدث حالة غير مألوفة كالكوارث الطبيعية وكالفيضانات، او ازمة مالية كالأزمات الاقتصادية، او

وباء كفايروس كورونا، فإن وقعت اي من هذه الحالات غير الاعتيادية يتعذر على الإدارة الحفاظ على النظام العام ويتعجز عن درء هذا الخطر وتحافظ على المجتمع من ضرر، فالسلطة الإدارية ملزمة بالحفاظ على الصحة العامة من خلال اتخاذ الأجراءات اللازمة لذلك من خلال القضاء على سلبيات المرض كاتخاذ القرارات الإدارية المتضمنة للحجر الصحي وحظر التجوال(تم إصدار أمر ديواني في العراق ذو العدد (٥٥/م.ر.و./د٦/١٩٣٢/٥٩) في ٢٠٢٠/٢/٣ يفضي بتشكيل لجنة رئيسية برئاسة وزير الصحة ولجان فرعية برئاسة المحافظ في المحافظات كافة؛ من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية واللازمة لحماية المواطنين من انتشار هذا المرض (فايروس كورونا– كوفيد١٩)، وقد أصدرت العديد من القرارات بهذا الشأن .) كما هو الحال عندما انتشر فايروس كورونا وعدته منظمة الصحة العالمية وباءً عالميا بتاريخ ١٢/٣/ ٢٠٢٠ (موقع منظمة الصحة العالمية على الرابط: https://www.who.int/ar تاريخ الزيارة: ٢٦/٤/٢٠٢١).

ثانيا: الا يكون في وسع السلطات العمة تطبيق القواعد العادية في مواجهة الظرف الاستثنائي

ومن هنا فإن سلطة الضبط الإداري تطبق قواعد المشروعية الاستثنائية لمواجهة الحالة او الظرف الاستثنائي من اجل الحفاظ على النظام العام في الدولة اذ ان الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الضرورة القصوى(ابو سمهدانة، ٢٠١١، ص١٣٧)، وهنا لا يكون امام سلطة الضبط الإداري الا ان تطبق مشروعية الازمات لأنها تتناسب مع الظرف الاستثنائي اذ من المستحيل ان تسطيع احتواء الظرف من خلال تطبيق القواعد العادية(هاشم، ٢٠٠٨، ص٢٦٠).

ثالثا: يجب ان تبقى تصرفات الإدارة محكومة بهدف تحقيق المصلحة العامة

اذا تصرفت الإدارة بهدف تحقيق مصلحة خاصة او رغبات شخصية دون مراعات المصلحة العامة فإنها تكون قد انحرفت باستعمال السلطة واساءت

استعمالها وعندئذ تقوم المسؤولية في جانب الإدارة وللقضاء ان يبسط رقابته على تصرفاتها واذا طعن بها ستكون عرضة للإلغاء وقد يرفقه الحكم بالتعويض ايضا

رابعا: على الإدارة ان تراعي التلاؤم والتناسب بين القرارات التي تتخذها وبين الخطر الحال الجسيم، وأن تتخذ الاجراءات وتصدر القرارات التي تكفل معالجة الظرف الاستثنائي بحيث يكون بالقدر الضروري ودون افراط او تفريط(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم ٦/٢ق بتاريخ ١٩٧٦/٥/١٥، الجوهري، ٢٠٠٥، ص١١٥).

خامسا: وجوب التزام الإدارة عند ممارسة سلطتها الاستثنائية بالمدة التي يكون فيها الظرف الاستثنائي قائما

يجب على سلطة الضبط العودة إلى قواعد المشروعية الاعتيادية بعد انتهاء الظرف الاستثنائي وهكذا فإن المشروعية تبقى قائمة حتى في ظل الظروف العصيبة والغير طبيعية الا انها تتسع لكي تتمكن السلطة من احتواء الازمة وعبور الظرف الاستثنائي والحفاظ على النظام العام ورعاية حقوق وحريات المواطنين فإن انتهى الظرف عادة السلطة لممارسة الاجراءات الضبطية الاعتيادية وفقا لمبدا المشروعية والا كان عملها معيبا بعيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها لان مبدا مشروعية الازمات شرع من اجل ضرورة والضرورة تقدر بقدرها فما ممكن لسلطات الضبط ان تفرض حظرا شاملا للتجول وتصدر قرارات تمنع فيها المواطنين من مغادرة منازلهم وتعطيل الدوام الرسمي في دوائر الدولة ومرافقها العامة ومنع اصحاب النشاط الخاص من مزاولة نشاطاتهم لولا هذا الظرف الصحي الاستثنائي الصعب لذا ستعود سلطات الضبط الإداري في العراق إلى سابق عهدها بعد زوال الظرف الاستثنائي المتمثل بفايروس كورونا واحتواء الازمة والمحافظة على النظام العام .

المبحث الثاني

رقابة القضاء في الظروف الاستثنائية

سلطات الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء حتى في الظروف الاستثنائية اذ ان القضاء الإداري لا يعد قرارات الاداة صحيحة ومشروعة الا اذا كانت ملائمة مع الحالة التي صدرت من اجل معالجتها واحتوائها وعلى العموم فإن الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري تكاد تأخذ اتجاها موحدا في جميع الدساتير والانظمة في حالات الظروف الاستثنائية اذ انها تأخذ بالتفسير الواسع للنصوص القانونية كما انها تسمح بخروج الإدارة احيانا على بعض اركان القرار الإداري وقد تضيف لها اختصاصات جديدة في ظل الظروف الاستثنائية وهذا ما ذهب اليه القضاء الإداري الفرنسي(حمزة، ٢٠١٧ ، ص١٦٨)، وسنبين هنا رقابة القضاء في الظرف الاستثنائية على اركان القرار الإداري وكما يلي:

اولا: مخالفة قواعد الاختصاص

في الظرف الاستثنائية قد يرخص القضاء لسلطة الضبط الإداري الخروج على قواعد الاختصاص سواء اكانت قواعد ال تي تحكم عيب عدم الاختصاص الجسيم ام البسيط وقد اترف مجلس الدولة الفرنسي بصحة قرار إداري يشوبه عيب عدم الاختصاص الجسيم اصدرته السلطة الإدارية وكان يدحل اصلا ضمن اختصاص السلطة التشريعية وذلك لصدوره في ظل ضرف استثنائي متمثلا بالحرب التي شنها الحلفاء على سواحل فرنسا عام ١٩٤٤ (خضر، ٢٠١٧، ص٣٨).

ثانيا: عدم مشروعية ركن المحل

محل القرار الإداري هو موضوع القرار وفحواه والذي يجب الا يحالف القانون والا عد القرار الإداري معيبا وعرضة للالغاء الا انه اذا كان هناك ظرفا استثنائيا كجائحة كورونا اذ انه ظرفا استثنائيا ملجئ ففي هذه الحالة يعد قرار الإدارة

صحيحا ومشروعا(بدران، ١٩٩٩، ص٧٤)، وقد قضى مجلس الدولة المصري بمشروعية قرارات اصدرتها الإدارة بالاستيلاء على الرغم من مخالفتها لقواعد القانون وذلك لوجود الظرف الاستثنائي(عبد الوهاب، ١٩٩٩، ص٢١٩).

ثالثا: مخالفة قواعد الشكل والاجراءات

في حالة وقوع الظرف الاستثنائي يتساهل القضاء الإداري مع الإدارة اذا خالفة قواعد الشكل والاجراءات وهذا ما اقره مجلس الدولة الفرنسي عندما اعتبر القرار الذي اصدرته احدى الادارات بإيقاف احد العمد دون مراعات الاجراءات القانونية اي كان القرار مخالفا لقواعد الشكل والاجراءات(بدران، ١٩٩٩، ص٧٤).

رابعا: مراقبة ركن السبب في الظروف الاستثنائية

يبسط القضاء رقابته على ركن السبب في القرار الإداري الصادر في الظروف الاستثنائية من حيث الوجود المادي الحقيقي للسبب وملائمة السبب للظرف الا ان مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يبسط رقابته على صحة الوجود المادي للوقائع الا انه عدل عن موقفه هذا وسط انتقادات كبيرة من الفقه اذ ان الإدارة قد تتعسف في استعمالها لسلطة الضبط الإداري مما قد يؤدي إلى انتهاك وحريات الافراد مما دفع مجلس الدولة إلى بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع بدون استثناء(حجازي، ٢٠٠١، ص٤٠).

ومن احكام المجلس في هذا المضمار الحكم الصادر في ٣٠ /١٢/١٩٥٩ في قضية (Grange) والتي تتلخص وقائعها في ان السلطة الفرنسية في الجزائر أنذاك اصدرت قرارا إداريا فحواه تحديد اقامة المحامي(Grange) بالاستثناء إلى المرسوم بقانون الصادر في ١٩٥٦/٣/١٦، وقد حاولت الإدارة تبرير اصدارها لهذا القرار هو ان المحامي ينتمى إلى تنظيم سري محظور هدفه مساعدة لثوار والاخلال بالامن وان هذا الاسباب يعد سببا مقبولة في ظل توجهات السابقة على مجلس الدولة الفرنسي

لاعتبار القرار الإداري مشروعا اذ ان الإدارة لم تنتسب إلى المحامي (Grange) اية وقائع محددة مما دفع مجلس الدولة إلى تغيير هذا الشأن وقد استجاب إلى تقرير مفوض الدولة .

من ثم أتجه إلى بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، وقد قضي بإلغاء قرارها الذي أصدرته بعد أن تأكد من عدم صحة الوقائع التي ادعتها الإدارة، وأكد على وجوب ذكر التفاصيل في الوقائع التي تنسبها للشخص الذي قيدت حرية لا أن تعتمد على عبارات غامضة أو غير محددة او تحريات بوليسية عامة(حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Grange) الصادر في ١٩٥٩/١٢/٣٠، عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص١٢).

يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الادارة في إصدارها لقرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ؟ وذلك لحماية حقوق وحريات الأشخاص لا لذا فإن رقابته على الوجود المادي للوقائع تمثل الحد الأدنى لرقابته في تلك الظروف .

أما القضاء المصري فقد مارس رقابة واسعة على القرارات الإدارية التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية لفقد ألزم الادارة بأن تكون قراراتها بهذا الشأن مستندة دائما إلى وقائع واضحة وصحيحة لا فلم يسمح للسلطة المختصة بإصدار القرارات الإدارية أن تخالف ركن السبب حتى لو كانت متذرعة بوجود ظرف استثنائي، لذا فإنها يجب أن تلتزم بالأسباب التي صدرها المشرع، ولا يجوز لها أن تتجاوزها أو أن تغفل عنها وإلا صدر قرارها معيبا بعيب يعتري ركن السبب، فالظرف الاستثنائي لا يمكن أن يغطي العيب الذي يعتري ركن السبب في القرار الإداري، إذ أن السبب هو الأس الأساس الذي صدر القرار الإداري الضبطي، فلا يمحو هذا الظرف أو يغطي عيب السبب (عدم المشروعية) الذي يعتري القرار الإداري(إسماعيل، ٢٠١١، ص٣٠١).

ومن يطلع على الأحكام التي أصدرها القضاء الإداري المصري يرى بوضوح الأهمية الكبيرة التي أولاها لركن السبب، ومن تلك الأحكام الحكم الذي أصدرته محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٧ /مايو / ١٩٨٠، والذي ألغت فيه القرار الإداري الذي أصدرته سلطة الطوارئ والمتعلق بتحديد إقامة الأفراد معللة حكمها بأن القرار كان قد استند إلى سبب غير صحيح(أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم (١٦٨٨) الصادر بتاريخ ٢١/مايو/١٩٨٠ . أبو العينين، ٢٠١٣، ص١٨٩).

لذا يمكننا القول بأن القضاء الإداري المصري قد سار على الطريق ذاته الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي فقضى بإلغاء القرارات الإدارية التي لا تستند إلى أسباب صحيحة ؛ ضمانا لحقوق وحيات الأفراد تجاه سلطات الضبط الإداري لاسيما في الظروف الاستثنائية.

اما القضاء العراقي فيمكننا ملاحظة موقفه من ركن السبب في قرارات الضبط الإداري من خلال الرقابة التي مارسها القضاء العادي تجاه القرارات الإدارية إلى جانب الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري، ومن أحكام محكمة التمييز في هذا المجال حكمها الصادر في ١٩٥٧/٣/١٨ (حكم محكمة التمييز العراقي في القضية(٩٥٦/١٧٩٦) في ١٩٥٧/٣/١٨، منشور في مجلة التدوين القانوني، ص١٥٩).

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في العرق حكمها الصادر في ١٩٩٣/١١/٢٠ حيث قررت المحكمة بأنه «لدى التدقيق والمداولة ظهر بأن محافظ نينوى قد استعمل صلاحياته الممنوحة له من السيد وزير الداخلية بتطبيق قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٢، حيث ثبت من ظروف الواقعة موضوع الدعوى وفي المنطقة التي ضبطت السكائر فيها، ومن القرارات الواردة في دور التحقيق الذي أجرته مديرية شرطة الكمارك أن السكائر كانت معدة للتهريب، لذلك يكون قرار مصادرتها وبيعها موافق لروح ونص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المشار إليه والذي يشرع لحماية المواطن في ظل الظروف الاستثنائية والحصار

الاقتصادي المفروض على القطر»(حكم محكمة القضاء الإداري العراقي المرقم (١٩٩٣/٣٢) الصادر في ١٩٩٣/١١/٢٠، الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها (دراسة مقارنة)، ص١٢٢).

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا بأن القضاء العراقي قد بسط رقابته على السبب كركن من أركان القرار الإداري الضبطي في الظروف الاستثنائية، إذ أن هذه القرارات قد تمس حرية الأفراد، إذ أن هذا ولا شك بعد قيدا على السلطة التقديرية للإدارة عند اتخاذها لقرارات الضبط الإداري لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية.

خامساً: رقابة ركن الغاية

يجب على رجل الإدارة أن يستخدم سلطته من أجل تحقيق المصلحة العامة وألا يهدف إلى تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أم غاية مغايرة للغاية والصرف الذي حدده القانون(كاظم، والجبوري، ٢٠١٦، ص١٩٣.).

والقضاء الإداري يبسط رقابته على ركن الغاية ويصدر أحكامه بإلغاء القرارات الإدارية التي تجانب الصواب أو أن تصدرها الإدارة وتخرف باستعمال السلطة أو أن تعسف باستعمالها(قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٩٦٤/٩٦) الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٤/١٦، المنشور في مجلة التدوين القانوني، ص١٩٦)، فالإدارة لا يمكن أن تحرف عن هذه الغابة حتى في الظروف الاستثنائية وهذا ما هو عليه الحال في الوقت الراهن عندما انتشر وباء كورونا، فالقضاء يراقب قرارات الإدارة في جميع الظروف، فإن انحرفت أو أساءت استعمال السلطة فإن قراراتها تكون عرضة للإلغاء.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع رقابة القضاء لقرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات وكالآتي:

اولا: الاستنتاجات

١. يعد الضبط الإداري موضوع من اهم الموضوعات في القانون الإداري الظروف العادية وتزداد هذه الاهمية في الظروف الاستثنائية .

٢. تنظيم سلطات الضبط الإداري اثناء الظروف الاستثنائية مسألة مهمة جدا .

٣. رقابة القضاء على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من اهم موضوعات نظرية الظروف الاستثنائية .

٤. تنحصر اهداف الضبط الإداري في حماية النظام العام والحفاظ عليه بعناصره التقليدية وغير التقليدية .

٥. يمارس القضاء رقابته على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من حيث مدى وجود وصحة الظرف الاستثنائي ومدى ملائمة قرارات الإدارة مع ذلك الظرف وما مدى صحة تكييفها للوقائع

ثانيا: المقترحات

١. نطلب من المشرع العراقي تنظيم حالة الظروف الاستثنائية بشكل دستوري وقانوني سابق لوقوعها وذلك لتفادي اضرارها وضمان عدم تأثيرها على النظام العام وحقوق وحريات المواطنين

٢. ندعو المشرع العراقي إلى اعطاء القضاء الإداري دورا اكبر في مجال الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ولاسيما قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

٣. ندعو القضاء العراقي إلى الاخذ بقاعدة التفسير الواسع لنصوص الدستور والقانون في الظروف الاستثنائية اسوة بالقضاء المقارن .

٤. الظروف الطارئة التي نعيشها في ظل جائحة كورونا تتوافر فيها جميع اركان الظروف الاستثنائية، لذا يجب تطبيق أحكام الظروف الاستثنائية فهذه الجائحة من أسوء واخطر الظروف التي يمر بها البلد .

٥. ضرورة إنشاء إدارة متخصصة للأزمات تابعة لمجلس الوزراء في كل محافظة، وأن يتم تدريب كوادرها والعمل على إكسابها المهارات والخبرات والقدرة على إدارة الظروف الاستثنائية واحتوائها، وإنشاء مراكز بحثية تعمل على إيجاد الحلول لها .

٦. ضرورة اضافة هيئة اخرى إلى هيئات مجلس الدولة تملك مؤهلات ذات مستوى عالٍ من الخبرات القانونية والإدارية والقضائية لتمارس مهام تضاهي مثيلاتها في تشكيلات القضاءين الإداريين الفرنسي والمصري ولاسيما في الظروف الاستثنائية ويمكن تسميتها (هيئة مفوضي المجلس) .

المصادر

١. أبو العينين، د. محمد ماهر، ٢٠١٣، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الإشارة للأساس الإسلامي لحقوق الإنسان، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.
٢. إسماعيل، فيصل كامل علي، ٢٠١١، سلطات الضبط الإداري أثناء حالة الطوارئ في مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا.
٣. بدران، د. محمد محمد، ١٩٩٩، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري دار النهضة الربية، القاهرة .
٤. بدير، د. علي، البرزنجي، د. عصام، السلامي، مهدي، ١٩٩٣، مبادئ وأحكام القانون، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد.
٥. الجبوري، د. ماهر صالح علاوي، ١٩٩٩، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد.
٦. الجوهري، د. ثروت عبد الهادي خالد، ٢٠٠٥، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها. دار النهضة العربية، القاهرة.
٧. حجازي، رضا عبد الله، ٢٠٠١، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
٨. حمزة، د. علي، نجيب، ٢٠١٧، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، لبنان، بيروت .
٩. خضر،د. مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف، ٢٠١٧، رقابة القضاء على انحراف الإدارة في اعمال سلطتها التقديرية، دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، ط١، دار النهضة العربية .
١٠. أبو سمهدانة، د. عبد الناصر، ٢٠١١، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، القاهرة.
١١. الدوري، نغم أحمد محمد،٢٠٠٣، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل.
١٢. الشرقاوي، د. سعاد، ١٩٨٨، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة .

١٣. الشريف، د. عزيزة، ١٩٨٩، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية .
١٤. عبد العال، د. محمد حسنين، ١٩٩١، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط٢، دار النهضة العربية.
١٥. كاظم، د. محمد علي جواد، والجبوري، د. نجيب خلف أحمد، ٢٠١٦، القضاء الإداري، مطبعة يادكار، ط٦.
١٦. مجلة التدوين القانوني، ع٢، س٢ .
١٧. موقع منظمة الصحة العالمية على الرابط: https://www.who.int/ar تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٤/٢٦ .
١٨. هاشم، د. عبد الرؤوف، ٢٠٠٨، نظرية الضبط الإداري مقارنة بالشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي.

الملخص:

إن لموضوع الضبط الإداري اهمية خاصة بين موضوعات القانون الإداري ويرجع ذلك لعلاقته ومساسه المباشر بحريات الافراد وان اتساع تدخل الدولة في مختلف المجالات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والصحية ادى إلى تعاظم دور سلطات الضبط الإداري لتواكب هذا التدخل والتطور في مهام الدولة واذا كان لسلطات الضبط الإداري هذا الدور في الظروف العادية فانه يتسع كثيرا في الظروف الاستثنائية اي عندما تتعرض البلاد إلى للازمات والحروب الكوارث الطبيعية والاوبئة الفتاكة (كفايروس كورونا) سواء اكانت هذه الظروف داخلية ام لها تداعيات خارجية، اذ هنا قد يحصل نوع من الاختلال النسبي في مبدا الفصل بين السلطات وتتركز السلطة بيد السلطة التنفيذية بغية مواجهة هذا الخطر الحال والجسيم وهذا قد يقود إلى تعطيل العمل في بعض القواعد القانونية المعمول بها في الظروف الاعتيادية وقد يصل الامر إلى تعطيل الدستور بشكل مؤقت من اجل حماية المجتمع والدولة اذ ان سلامة الدولة والمجتمع فوق كل شيء وما دفعنا للبحث في هذا الموضوع هو قلت البحوث التي عالجت المواضيع المتعلقة به فارتأينا ان تكون خطة البحث ماهية الضبط الإداري وكذلك الظروف الاستثنائية وبيان شروط تطبيق هذه النظرية واثر هذه الظروف على سلطات الادارة واركان القرار الإداري والرقابة القضائية عليها .

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الضبط، الاستثنائية.

Abstract:

The issue of administrative control has a special importance among the topics of administrative law due to its relationship and its direct impact on the freedoms of individuals. The expansion of the state's intervention in various cultural, economic, social and health fields has led to the growing role of the administrative control authorities to keep pace with this intervention and development in the state's tasks. If the administrative control authorities have this role in normal circumstances, it expands greatly in exceptional circumstances, that is, when the country is exposed to crises, wars, natural disasters and deadly epidemics (such as the Covid-19), whether these conditions are internal or have external repercussions. Here, a kind of relative imbalance may occur in the principle of separation of powers, and the power is concentrated in the hands of the executive authority in order to confront this present and grave danger. This may lead to business interruption in certain legal rules applicable in normal circumstances. It may come to suspending the constitution temporarily in order to protect society and the state, as the safety of the state and society is above everything. What prompted us to research this topic was the scarcity of research that dealt with the topics related to it. So we decided that the research plan should be the nature of administrative control, as well as exceptional circumstances, and a statement of the conditions for applying this theory and the impact of these circumstances on the authorities of the administration and the pillars of the administrative decision and judicial oversight over them.

Keywords: censorship, control, exceptionalism .