The Effects of Administrative Control on the Spread of Infectious Viruses - " Coronavirus as a Model"

Instructor: RAED KHALEEL IBRAHIM
***Tikrit University, College of Science**

Abstract

The function of administrative control is one of the essential tasks of the state, contributing to the maintenance of public security and societal order, especially in the face of health challenges such as the spread of infectious viruses. Administrative control aims to protect public health and prevent chaos, which is crucial for creating a stable and balanced community. The COVID-19 pandemic serves as a poignant example of the need for administrative control.

Keywords: Administrative Control; Viruses; Pandemic; Corona; Health; Public Security.

" اثار الضبط الإداري من انتشار الفيروسات المعدية " كورونا نموذجاً "

مدرس: رائد خليل ابراهيم

***جامعة تكريت كلية العلوم**

***raid805@yahoo.com**

الملخص

تُعتبر وظيفة الضبط الإداري من المهام الأساسية للدولة، حيث تساهم في الحفاظ على الأمن العام والنظام المجتمعي، وتزداد أهميتها خاصة في ظل التحديات الصحية مثل انتشار الفيروسات المعدية. يهدف الضبط الإداري إلى حماية الصحة العامة ومنع الفوضى، وهو أمر ضروري لخلق مجتمع مستقر ومتوازن. جائحة كورونا (كوفيد-19) مثال حي على الحاجة إلى الضبط الإداري، حيث أظهرت الأزمة العالمية ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المواطنين من المخاطر الصحية.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري; الفيروسات; جائحة; كورنا ;صحة; الأمن العام

المقدمة

تُعتبر وظيفة الضبط الإداري من أقدم مهام الدولة، لاسيما فيما يتعلق بالحفاظ على الأمن العام. مع تطور دور الدولة من مجرد حماية إلى تدخل أكبر في شؤون المجتمع، زادت أهمية الضبط الإداري، خاصةً مع ظهور عناصر جديدة للنظام العام مثل الصحة العامة.

تُعد هذه الوظيفة من أبرز واجبات الدولة وأولوياتها، حيث إنها ضرورية لحماية النظام العام ومنع الفوضى في المجتمع. فلا يمكن تخيل مجتمع مزدهر ومتحضر دون وجود آليات ضبط إداري تنظم سلوك الأفراد وممارستهم للحريات بما يعزز النظام العام. يجب ممارسة الحرية ضمن حدود تخدم فكرة النظام العام، وهذا يشكل أحد أكبر التحديات التي تواجه سلطات الضبط الإداري.

يهدف الضبط الإداري إلى الحفاظ على الصحة العامة والأمن والسكينة العامة. يُعتبر الحق في الصحة من الحقوق الأساسية وأكثرها عرضةً للانتهاك، خصوصًا في ظل مشكلات التلوث البيئي وتأثيرها على الصحة، وهي مشكلة تعاني منها العديد من دول العالم الثالث، بما في ذلك العراق. هذا الحق مرتبط ارتباطًا وثيقًا بالحق في الحياة.

وبالتالي فإن الضبط الإداري هو الأداة الأساسية لممارسة هذه الوظيفة في الظروف العادية والاستثنائية. فإذا كان للمواطنين الحق في التمتع بالحقوق والحريات الأساسية، فإن ذلك لا يجب أن يكون مطلقًا، بل بضوابط، خاصةً ما يتعلق بالأمن والصحة العامة. وقد ورد أول تعريف للضبط الإداري في التشريع العراقي في المادة (4) من قانون خدمة الأمن والشرطة والجنسية رقم 49 لسنة 1968، والتي تنص على أن قوات الشرطة والأمن تقوم بواجباتها في الحفاظ على النظام العام، ومنع الجرائم، وتعقب مرتكبيها، وجمع المعلومات المتعلقة بأمن الدولة، وضمان تطبيق القوانين.

كما ان جائحة كورونا (كوفيد-19)، التي ظهرت في أواخر عام 2019، انتشرت بسرعة في جميع أنحاء العالم، وتسببت في أزمة صحية عالمية غير مسبوقة. وقد أعلنت منظمة الصحة العالمية في بداية عام 2020 أن تفشي الفيروس يمثل حالة طوارئ صحية عالمية تثير قلقًا دوليًا، ثم أعلنت لاحقًا أن المرض قد وصل إلى مستوى الجائحة. ودعت المنظمة دول العالم إلى اتخاذ إجراءات عاجلة وفعالة لوقف انتشار الفيروس وتوفير الحماية للمواطنين، مشيرة إلى المستويات المقلقة لانتشار الفيروس.

اولاً: أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الدور الوقائي للضبط الإداري في الحد من انتشار جائحة كورونا، وذلك من خلال التدابير الوقائية الصارمة التي يمكن اتخاذها وتنفيذها. وتستمد هذه الدراسة أهميتها أيضًا من تناولها لموضوع بالغ الأهمية في ظل استمرار الجائحة وتأثيراتها الواسعة على الجوانب

الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. فالجائحة تهدد جميع فئات المجتمع، مما يستدعي وجود قوانين وحلول كافية للحد من آثارها.

ثانياً: إشكالية البحث:

في ظل الأوضاع الراهنة التي تعيشها دول العالم بسبب جائحة كورونا، وما أفرزته من أزمة وظروف استثنائية تمس حياة جميع الأفراد نتيجة لسرعة انتشار الفيروس وعدم التوصل إلى علاج فعال حتى الآن، أصبح من المحال على الناس ممارسة حياتهم بشكل طبيعي. لمواجهة هذه الظروف، يتطلب الأمر تجاوز الإجراءات التقليدية للحفاظ على الصحة العامة، والتي أثبتت عدم كفايتها للتصدي للوباء، واللجوء إلى نظام استثنائي يركز بالأساس على مكافحة هذا الفيروس والحد من انتشاره. وبناءً على ذلك، تطرح هذه الدراسة التساؤل الجوهري التالي: ما هي الاثار التي تترتب على الضبط الإداري في سبيل الوقاية من انتشار فيروس كورونا؟

ثالثاً: اهداف البحث:

معرفة العوامل التي تؤثر على القرار الاداري ،تقييم وضع الادارة وقراراتها ،التركيز على ادارة الازمات ،حماية الصحة ، دعم المجتمعات المتضررة .

رابعاً: فرضية البحث :

دور القرار الاداري في زمن الجائحة واثارة ودور الاجراءات الوقائية في الحد من الاضرار والانتشار .

خامساً : منهاج البحث :

اعتمدنا في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي والمزج بينهما .

سادساً: خطة البحث:

ستعتمد هذه الدراسة على تقسيم ثنائي، حيث سيتم تقسيم البحث إلى مطلبين، وكل مطلب إلى فرعين. سيخصص المطلب الأول لدراسة الآثار المترتبة على مكافحة فيروس كورونا في العراق. وسيتم تقسيمه إلى فرعين: يختص الفرع الأول بدراسة تأثير الإجراءات المتخذة في العراق على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بينما يركز الفرع الثاني على دراسة انعكاسات وباء كورونا على هذه الحقوق في العراق. أما المطلب الثاني، فسوف يتناول الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري الصحي، وذلك من خلال تقسيمه إلى فرعين: يتناول الفرع الأول الرقابة القضائية في الظروف العادية، بينما يخصص الفرع الثاني لدراسة رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

الاثار المترتبة على مكافحة فيروس كورونا في العراق

تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان مجموعة متكاملة من الحقوق المتعلقة بالعمل، كالحق في ظروف عمل عادلة تضمن تحديد حد أدنى للأجور، والمساواة في الأجر عن الأعمال المتساوية دون تمييز، وتوفير بيئة عمل صحية وآمنة، بالإضافة إلى تحديد ساعات العمل بشكل يتيح أوقاتًا كافية للراحة والاستجمام، بما يكفل للعاملين وأسرهم مستوى معيشة كريمة ولائقة[1]، كما تتضمن هذه الحقوق الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها، والحق في الإضراب، والضمان الاجتماعي، وحماية الأسرة من خلال توفير الرعاية للأمومة والطفولة، والحق في مستوى معيشي لائق يضمن الحصول على الغذاء والملبس والمسكن المناسب، بالإضافة إلى الحق في الصحة (بشقيها البدني والعقلي)، والحق في التربية والتعليم والثقافة، والمشاركة في الحياة الثقافية، والانتفاع بحماية المصالح المادية والأدبية الناتجة عن الأعمال العلمية، والتمتع بمنافع التقدم العلمي.

وقد تأثرت هذه الحقوق بشكل ملحوظ نتيجة لانتشار فيروس كورونا في العالم عمومًا وفي العراق على وجه الخصوص. لذا، يقع على عاتق الحكومة العراقية مسؤولية العمل على استعادة الوضع إلى ما كان عليه، وضمان تحقيق هذه الحقوق الأساسية، كونها ضرورية لتماسك الدولة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها. ولفهم التأثيرات السلبية التي طالت هذه الحقوق، والإجراءات التي اتخذتها الحكومة العراقية لتعزيزها، سيتم تناول هذا الموضوع بالتفصيل في هذا البحث.

وبناءً على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث سيتم الحديث في الفرع الأول عن تأثير الإجراءات العراقية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بينما سيتم الحديث في الفرع الثاني عن انعكاسات وباء كورنا على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في العراق.

الفرع الأول

تأثير الإجراءات العراقية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

عند الحديث عن وباء كورونا، غالبًا ما يتبع ذكر أعداد الوفيات والإصابات، الحديث عن تداعيات هذه الجائحة على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية. فالخسائر الاقتصادية الهائلة التي تقدر بتريليونات

---

[1] نص المواد (7/6) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966 والبروتوكولين الملحقين بهما.

الدولارات، والآثار الاجتماعية المتنوعة، بالإضافة إلى حالة الرعب التي زرعها الفيروس في قلوب الناس حول العالم، هي قضايا لا تزال تؤثر على المجتمعات والدول[1] .

لم يسلم مجال حقوق الإنسان من تداعيات جائحة كورونا، حيث تركت آثارًا كبيرة وواضحة على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. اتخذت هذه التداعيات منحى مزدوجًا؛ فالجائحة نفسها أثرت بشكل كبير على حقوق الإنسان الأساسية، كما أن الإجراءات المتخذة لمواجهتها كان لها تأثير بالغ، سواء من خلال الحد من بعض الحقوق أو من خلال الانتهاكات التي وقعت ولا تزال تحدث.

يتميز الحقوق المدنية والسياسية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بكون حماية الأولى تعتمد بشكل أساسي على عدم تدخل الدولة. فانتهاك الحقوق المدنية والسياسية يحدث عادة نتيجة لفعل إيجابي من قبل السلطات الحاكمة في الدولة[2] .

عند تطبيق هذا المنطق على وضع الحقوق المدنية والسياسية في العراق خلال جائحة كورونا وفي ظل الإجراءات الحكومية المتخذة، يجب الانطلاق من حقيقة أن السلطات العراقية لم تعلن حالة الطوارئ العامة أو الصحية في البلاد.

هذا يعني أن المسار القانوني الذي اعتمدته السلطات العراقية لمواجهة كورونا يستند إلى المنظومة القانونية المطبقة في الحالات العادية، وليس في حالات الطوارئ. وبالتالي، فإن الحكم على قانونية الإجراءات المتخذة في إطار علاقتها بحقوق الإنسان يجب أن يأخذ هذا المنحى في الاعتبار. فلا يمكن تبرير أي سلوك تجاوزت فيه السلطات الحقوق والحريات طالما أنها لم تعلن حالة الطوارئ. بل ولا يحق لها اتخاذ إجراءات مسموح بها فقط في حالة الطوارئ، طالما أنها لم تعلن رسميًا عن حالة الطوارئ وفقًا لقانون السلامة الوطنية لعام 1965.

وبعد أن طالت الآثار السلبية مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العراق كغيره من الدول نتيجة الإجراءات المتخذة لمواجهة تفشي الوباء، عملت الحكومة ومن خلال بعض القرارات على تفادي تلك الآثار وإعادة الحماية للحقوق التي تضررت، وتعزيزها بهدف التخفيف من وطأة النتائج على

---

[1] جاسم الفارعة، أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، دامعة بغداد، كلية القانون، العدد الخاص الرابع لبحوث التدريسين مع طلبة الدراسات، 2018، ص143.

[2] جاسم أمير، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة الكويت للعلوم الإنسانية، العدد 8، 2007، ص16.

حياة المواطن العراقي. ومن بين هذه الإجراءات: [هنا يمكن ذكر أمثلة على القرارات والإجراءات الحكومية[1] :

أولاً: استثناء التبادل التجاري لتأمين الغذاء في ظل جائحة كورونا في العراق.

يعتبر توفير الغذاء عنصرًا أساسيًا في الحق في مستوى معيشي لائق، جنبًا إلى جنب مع توفير الملبس والمأوى. وقد تأثرت إمدادات الغذاء عالميًا نتيجة لتفشي وباء كورونا، وذلك بسبب الإجراءات التي اتخذتها الحكومات حول العالم، بما في ذلك العراق الذي أغلق منافذه البرية والبحرية والجوية، وقيد الحركة بين المحافظات ثم منعها لاحقًا.

ومع ذلك، فقد استثنى قرار لجنة الأمر الديواني رقم (25) لسنة (2020) في جلستها المنعقدة بتاريخ (2020/3/12) البند (2) التبادل التجاري من منع التنقل، بهدف ضمان توفير الغذاء في المقام الأول، بالإضافة إلى المستلزمات الأخرى مثل الأدوية والمستلزمات الطبية والملابس وغيرها[2].

ثانياً: منحة الطوارئ الحكومية للعائلات المتضررة من كورونا في العراق:

في نهاية شهر نيسان (2020)، أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية منحة طارئة للعائلات المتضررة من فيروس كورونا المستجد. تبلغ قيمة المنحة (30) ألف دينار لكل فرد، على ألا يتجاوز المبلغ الإجمالي (150) ألف دينار للعائلة الواحدة، أي ما يعادل استحقاق خمسة أفراد فقط بغض النظر عن عدد أفراد الأسرة.

ولضمان وصول المنحة إلى مستحقيها، تم تشكيل لجنة مشتركة من وزارات الدفاع والداخلية، وديوان الرقابة المالية، ومكتب رئيس الوزراء، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية. تتولى هذه اللجنة تدقيق بيانات المتقدمين للمنحة، واستبعاد الأفراد أو الأسر التي تتقاضى رواتب من الرعاية الاجتماعية أو التقاعد أو أي جهة حكومية أخرى. وقد تقرر أن تكون المنحة لمدة شهرين فقط، باعتبارها منحة طوارئ مؤقتة.[3] ، وتم البدء بصرف المنحة في (2020/5/20) على شكل وجبات لتقليل التزاحم على منافذ التوزيع من أجل الحفاظ على صحة المواطنين وفق شروط اللجنة العليا للصحة، والسلامة، ويصل لمشمولين بالمنحة عندما يحين دورهم رسائل نصية على أرقام هواتفهم التي أدرجوها في استمارة التقديم تبلغهم ضرورة

---

[1] هاني سليمان الطعيمات، حقوق الأنسان وحرياته الأساسية، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص74.

[2] عمر الجبوري، حقوق الاقليات في الدساتير العراقية ما بعد عام 2003، مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، المجلد 1، العدد 2، 2019، ص76.

[3] علي شطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الاول، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص121.

مراجعة المنافذ المحددة لهم حسب مناطقهم، وقد استفاد منها حوالي (11) مليون و(583) ألفاً و(731) مواطناً بواقع مليوني عائلة تقريباً[1] .

ثالثاً: تدابير الحكومة العراقية لضمان الحق في الصحة خلال جائحة كورونا:

بهدف تفعيل الحق في الصحة خلال جائحة كورونا في العراق، استندت الحكومة إلى البندين (ج، د) من العهد الدولي لحقوق الإنسان، وإلى التزاماتها بموجب المادة 3 من قانون الصحة العامة رقم 89 لعام 1981 وتعديلاته. منذ اليوم الأول لظهور أول إصابة بفيروس كورونا المستجد في العراق، قررت الحكومة العراقية، عبر لجنة الأمر الديواني رقم 55 لعام 2020، اتخاذ عدة تدابير.

خلال جلستها المنعقدة في 24 فبراير 2020، أكدت اللجنة، في البند 14 من قرارها، على أهمية متابعة المذاخر والصيدليات ومكاتب بيع المستلزمات الطبية لضمان عدم استغلال أزمة الوباء للاحتكار ورفع الأسعار. كما قررت في جلستها المنعقدة في 21 مارس 2020، في الفقرة أولاً من البند 1، استثناء الدوائر الصحية، والأمنية، والخدمية من حظر التجوال. كذلك، نصت الفقرة "ثالثاً" من البند نفسه على استثناء الصيدليات، ومذاخر الأدوية والمستلزمات الطبية، ومحلات بيع المواد الغذائية، والأفران، ومحطات تعبئة الوقود من الحظر[2].

قرر مجلس الوزراء العراقي في جلسته الاعتيادية التاسعة، المنعقدة بتاريخ 3 مارس 2020، في البند الأول من القرار 65، أن تقوم الجهات المعنية بصرف مكافأة شهرية قدرها 500 ألف دينار للعاملين الذين يتعاملون بشكل مباشر مع حالات الإصابة بفيروس كورونا المستجد، وذلك حتى انتهاء الأزمة[3].

رابعاً: صلاحيات إضافية لوزارة الصحة العراقية لمواجهة جائحة كورونا:

منح القرار رقم 65 وزارة الصحة العراقية صلاحيات استثنائية لمواجهة جائحة كورونا. حيث نص البند الثاني على تخويل الوزارة بالتعاقد مع خبراء الصحة العامة، سواء من المتقاعدين أو ذوي الكفاءة والتخصص، وذلك استثناءً من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية.

كما خول البند الثالث الوزارة صلاحية استئجار مباني أو فنادق مناسبة في بغداد والمحافظات لاستخدامها كمراكز للحجر الصحي، مع توفير جميع المستلزمات اللازمة لاستقبال المرضى والمصابين بالفيروس.

---

[1] وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في العراق، النشرة الشهرية لشهر أيار 2020، ص45.

[2] صلاح مطروح، مبادئ وقواعد عامة في حقوق الإنسان وحرياته، دار المسلة، بغداد، 2005، ص65.

[3] باسيل يوسف، تسيس بواعث وأهداف الحماية الدولية لحقوق الإنسان، بيت الحكمة، بغداد، 1998، ص233.

بموجب البند التاسع، تم منح وزارة الصحة صلاحية إغلاق المؤسسات العامة أو الخاصة التي تخالف أوامر لجنة القرار 55 لسنة 2020، استنادًا إلى الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981.

بالإضافة إلى ذلك، نص البند الحادي عشر على استثناء الوزارة من تعليمات الكلف التخمينية عند شراء الأدوية والمستلزمات والأجهزة الخاصة بمكافحة فيروس كورونا، سواء كانت من إنتاج محلي أو أجنبي. تهدف هذه الصلاحيات الاستثنائية إلى تمكين الوزارة من احتواء الجائحة، انطلاقًا من دورها الأساسي في مكافحة الأمراض الانتقالية وضمان بيئة صحية سليمة للمواطنين العراقيين [1].

خامساً: تداعيات النزوح في العراق:

لقد خلفت حالة النزوح التي عانى منها النازحون العراقيون نتائج كبيرة تتمثل في فقدان الأشخاص، والعوائل لأماكن سكنهم، والنزوح إلى مناطق، وأماكن سكن متعددة كالمخيمات أو أماكن سكن متروكة أو مهجورة، وغيرها (مناطق شبيهة بالمخيمات، ومجمعات سكنية) أو الذين يسكنون مع أقاربهم، مما أدى إلى أن يعاني النازح من مشكلة عدم الاستقرار، وعدم القدرة على السكن في مناطق غير ملائمة للحياة البشرية، إضافة إلى التكاليف الباهظة التي أصبح ملزماً بدفعها من أجل البحث عن الأمن، والحفاظ على حياة أفراد عائلته، وفي الكثير من الأحيان فان الساكنين في هكذا تجمعات سكنية، ومخيمات تصنف تحت المعايير المطلوبة، وتفتقر إلى أبسط المقاييس[2]؛ حيث يعانون من النقص في الخدمات، والاكتظاظ السكاني[3]، وقد مثل نزوح العام 2014 جراء دخول الجماعات الإرهابية الداعش" إلى محافظة الموصل في العاشر من حزيران، ومن ثم بسط سيطرتها على عدد من محافظات العراق، نزوحاً كبيراً وغير مسبوق، إذ نزح خلال الأسابيع الأربعة الأولى بعد الاحتياج نحو 500 ألف عائلة، وأخذ العدد يتزايد حتى وصل إلى نحو مليون عائلة، والى ما يقرب من (5.6) مليون نازح حتى مطلع العام (2018)، مس النازحون نتيجة لذلك انخفاضاً حاداً في مدخولاتهم.

إذ كان ذلك مرتبطاً بفقدان ممتلكاتهم ومدخراتهم وفرص عملهم، كما يظهر تقرير أصدرته وزارة الهجرة العراقية في أيار من العام (2020) أن أعلى عدد للمخيمات قد بلغ (174) مخيماً انتشرت في (3)

---

[1] صلاح مطروح، مبادئ وقواعد عامة في حقوق الإنسان وحرياته، مرجع سابق، ص79.

[2] علي شطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص83.

[3] وزارة المهجرين والمهاجرين، السياسية الوطنية لمعالجة النزوح، 2008، ص13.

محافظة، ثم انخفض ليصبح (77) مخيماً فقط[1] بفضل جهود الحكومة العراقية الرامية لعودة النازحين إلى مناطق سكنهم الأصلية بعد توفير سبل العودة المتمثلة بإعادة إعمار المناطق المتضررة، وتأهيل البني فيها، وحل مشكلات فقدان البطاقات، والثبوتيات المدنية الناجمة عن فرارهم أثناء العمليات العسكرية عقب دخول المجموعات الإرهابية.

سادساً: التعليم عن بعد في العراق خلال جائحة كورونا:

نتيجة لإغلاق المؤسسات التعليمية (الجامعات والمعاهد والمدارس) للحد من انتشار فيروس كورونا، تبنت الحكومة العراقية نظام التعليم عن بعد كحل بديل للحفاظ على استمرار العملية التعليمية. وقد تم إقرار هذا النظام في جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 14 فبراير 2021. وقبل ذلك، وفي نفس التاريخ، طلبت لجنة الأمر الديواني رقم 55 لسنة 2020 من وزارة الاتصالات زيادة سعات الإنترنت في العراق من خلال الشركات المزودة للخدمة (ISP) المتعاقدة معها، بالإضافة إلى العمل على تخفيض أسعار الإنترنت لمدة شهر قابلة للتمديد، وتقديم سعات مجانية تحددها الوزارة. كما تم استثناء مزودي خدمات الإنترنت من حظر التجوال بموجب قرار اللجنة المتخذ في 21 مارس 2021، وذلك بهدف مساعدة العراقيين على البقاء في منازلهم وتسيير أمورهم عبر الإنترنت، وتمكين الطلاب من متابعة دروسهم عن بعد.

وبناءً على ما تقدم وبعد الانتهاء من دراسة الفرع الاول، سيتم الانتقال إلى دراسة الفرع الثاني بعنوان انعكاسات وباء كورنا على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في العراق.

الفرع الثاني

انعكاسات وباء كورنا على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في العراق

إن القيود الحكومية لمكافحة كورونا في العراق لها العديد من التأثيرات السلبية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتفاوت في ظروف العمل.

فمن الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة واللجان المختصة (حظر التجول، منع التنقل والسفر، إغلاق المؤسسات التعليمية، الحجر الصحي) أثرت سلبًا على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. فقد الكثيرون وظائفهم ومصادر رزقهم، وتأثر الحق في التعليم، والأنشطة الثقافية والعلمية، بالإضافة إلى تقليل فرص الحصول على الضمان الاجتماعي. كما أدت إلى تفاوت في ظروف العمل بين القطاعات الأساسية (الصحة، الأمن) وغيرها. ويمكن تلخيص الآثار السلبية في:

---

[1] **أحمد مفتن، التحديات الاجتماعية للواقع المعاش في العراق، رؤى سياسية، مؤسسة فريدريش، إيبرت، عمان، 2020، ص15**

أولاً: تداعيات جائحة كورونا على الحق في العمل في العراق:

ويعتبر الحق في العمل من أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فهو من الحقوق الاقتصادية لأنه يؤمن الفرد مادياً واقتصادياً، ويوفر له متطلبات معيشته، وهو من الحقوق الاجتماعية لارتباطه الوثيق بالمجتمع ولأن رقي المجتمع وتطوره ونهوضه متوقف على ممارسة هذا الحق[1]، وقد ورد حق العمل في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية[2] في المادة (6) منه التي أشارت إلى أن تتاح لكل شخص إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وأن تلتزم الدول في سبيل تأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق بتوفير برامج التوجيه، والتدريب المناسبين، كما نصت المادة (7)على حق التمتع بشروط عادلة، ومرضية، ضمن ظروف تكفل السلامة، والصحة، والتعامل المتساوي بين الرجل والمرأة[3]، إضافة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد شد في المادة (23) منه على حق العمل، وحرية اختياره، والأجر المتساوي للعمل نفسه بغض النظر عن أي تمييز، وشروط الصحة والسلامة، وتحديد ساعات العمل، والأجور والمكافآت، وعلى المنوال ذاته سار المشرع الدستوري العراقي الذي نص في المادة (22) من الدستور العراقي على: "أولا: العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة، ثانياً: ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية ، فجاء قانون العمل رقم 37 لعام 2015[4] لينظم العلاقة بين العامل ورب العمل بأشكالها كافة، وقد نص في المادة 4 منه على: "العمل حق لكل مواطن قادر عليه، وتعمل الدولة على توفيره على أساس تكافؤ الفرص دونما أي نوع من أنواع التمييز [5] ".

مع تفشي جائحة كورونا، اتخذت الحكومة العراقية واللجان المختصة سلسلة من الإجراءات التي قيدت الحق في العمل، ووصلت إلى حد انتهاكه. شملت هذه الإجراءات إغلاق صالات المناسبات والمنافذ الحدودية (قرار لجنة الأمر الديواني 55 لسنة 2020)، وتفويض وزارة الداخلية بإغلاق المحال العامة المكتظة (قرار رئاسة مجلس الوزراء 65 لسنة 2020). كما فرضت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية حظر التجوال الشامل والجزئي (قرار 2021/2/14)، مع استثناء بعض القطاعات. وشملت

---

[1] مصدق طالب، منظمتي العمل الدولية والعربية في حماية حقوق العمال، مجلة الحقوق، المجلد، العدد2، 2009، ص184.

[2] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (2200/أ د) الصادر بتاريخ(16/ 12/ 1966) أشار إليه: العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية عام 1966 والبروتوكولين الملحقين بهما.

[3] نص المادة (7) من المعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ام 1966 والبروتوكولين الملحقين بهما.

[4] نص البند (1) من المادة (61) من الدستور العراقي 2005 النافذ.

[5] نص البند (3) من المادة (73) من الدستور العراقي 2005 النافذ.

الإجراءات أيضًا إغلاق مراكز التجميل، والأماكن الترفيهية، والمقاهي، والمطاعم، وتعليق المساجد والحسينيات.

أدت هذه الإجراءات إلى تسريح العمال وتخفيض الأجور وساعات العمل في القطاع الخاص، خاصةً بين العمالة الهشة. في المقابل، لم يتأثر العاملون في القطاع العام بشكل كبير، حيث استمرت الدولة في دفع أجورهم.

ثانياً: تأثير جائحة كورونا على الحق في مستوى معيشي لائق في العراق:

يكفل العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 11) والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 25) الحق في مستوى معيشي كافٍ يشمل الغذاء والكساء والمأوى، مع ضمان الخدمات الاجتماعية في حالات البطالة والشيخوخة. الدستور العراقي (2005، المادة 25) يؤكد على حق العمل الذي يضمن حياة كريمة وتحسين الأوضاع المعيشية. يتطلب تحقيق هذا الحق تحسين إنتاج وتوزيع الغذاء، وتوفير سكن لائق يضمن الأمن والسلامة والكرامة[1].

أدت الإجراءات الوطنية التي فرضتها الحكومة العراقية ولجانها، مثل حظر التجول، وإغلاق المحلات، وتقييد التنقل بين المحافظات، إلى تأثيرات سلبية مستمرة على مستوى معيشة العراقيين. هذه الإجراءات أعاقت حصول العديد من المواطنين على الاحتياجات الأساسية كالغذاء والملبس، وأضرت بقطاع البناء والإسكان، مما فاقم معاناة النازحين الذين كانوا يتطلعون إلى مسكن بديل عن المخيمات. بالإضافة إلى ذلك، تأثر الحق في العمل بشكل سلبي، مما أثر على قدرة العمال على توفير احتياجاتهم الأساسية. باختصار، التدابير المتخذة لمكافحة جائحة كورونا كان لها تداعيات اقتصادية واجتماعية كبيرة على حياة العراقيين.

ثالثاً: تأثير جائحة كورونا على الحق في الصحة في العراق.

يتطلب تمتع الأفراد بأعلى مستوى ممكن من الصحة توفير الأدوية بكميات كافية، وإمكانية وصول أي شخص إليها، وقبول المعالجة مع احترام الثقافة، وعرق الأفراد، ونوعية ملائمة من الأدوية، وتشمل إمكانية الوصول عدم اضطرار المرضى للسفر مسافات طويلة للحصول على الرعاية الطبية، وحصولهم على معلومات كافية عن الأدوية التي يحتاجونها، أو يتعاطونها، مع ضمان الحصول على الخدمات

---

[1] جمال مطلك، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكن اللائق، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 50، العراق، 2018، ص250.

الطبية سواء العامة أو الخاصة، وتكون في متناول الجميع دون تمييز[1]، وقد نص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في المادة (12) منه على حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية، والعقلية، وتتخذ الدول في سبيل تحقيق ذلك العمل على خفض الوفيات بين المواليد الجدد، وتحسين بيئة العمل، والوقاية من الأمراض المختلفة، أما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فأعتبر في المادة (25) المذكورة سابقاً أن حق الصحة ملازم لحق تأمين المستوى المعيشي اللائق.

كما نص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 في المادة 31 على حق العراقيين في الرعاية الصحية، مُناطًا مسؤولية تحقيقها أو الإشراف عليها بالدولة. وجاء في النص:

– أولًا: "لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية."

– ثانيًا: "للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، وبإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون."

وقد أكّد قانون الصحة العامة رقم 89 لعام 1981 وتعديلاته في مادته الأولى على أن "اللياقة الصحية الكاملة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، حق يكفله المجتمع لكل مواطن، وعلى الدولة أن توفر مستلزمات التمتع به لتمكينه من المشاركة في بناء المجتمع وتطويره." وفي مادته الثالثة، أكد القانون على "العمل مع الجهات الأخرى ذات العلاقة على تهيئة مواطن صحيح جسمياً وعقلياً واجتماعياً، خالٍ من الأمراض والعاهات، معتمدًا على الخدمات الصحية الوقائية كأساس ومرتكز لخططها."

مع تفشي وباء كورونا في العراق، ورغم تسخير كافة الموارد والإمكانات الصحية لمواجهته، تراجع قدرة العراقيين على التمتع بهذا الحق. فقد أشارت المفوضية العليا لحقوق الإنسان إلى تدهور واقع الصحة العامة في العراق، بما في ذلك تدهور مستوى الخدمات الصحية، بسبب نقص الكوادر الطبية في المؤسسات الصحية وعدم وجود مؤسسات صحية كافية تتناسب مع الاحتياجات السكانية.

رابعاً: تأثير جائحة كورونا على الحق التعليم والثقافة في العراق:

عند تقييم مستقبل الأمم المختلفة لتحديد أماكنها على خريطة التقدم فإن التعليم يأتي في مقدمة الرؤى التي يتم قياسها، كونه القاطرة التي رسمت سمات التقدم للدول المتقدمة، والتعليم بوصفه من الحقوق

---

[1] فرهاد سعدي، الحق في الصحة وحماية حقوق المليكة الفكرية، دراسة عن حق الوصول إلى الدواء وفقاً لقواعد حقوق الإنسان في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقواعد حقوق الملكية الفكرية في اتفاقية تربس، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، السنة 5، العدد18، 2013، ص145.

الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية فيغلب عليه الطابع الجماعي؛ وبالتالي يمكن رصد انتهاكه على مسرى المجتمع، والفرد على السواء، وعموماً فالحق في التعليم من الحقوق الأساسية التي كفلتها جميع المواثيق، والمعاهدات الدولية، والإقليمية[1]؛ حيث نص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في المادة (13) منه على حق كل فرد في التربية، والتعليم، ليتمكن من الإسهام بدور فاعل في المجتمع، وتوثيق أواصر التفاهم مع مختلف الفئات، وفي سبيل ذلك لا بد للدول من جعل التعليم إلزامياً، ومجانياً في مراحله الأولى، وتعميم التعليم الثانوي، واتاحة التعليم العالي للجميع وتكثيف التربية الأساسية لمن لم يكمل تعليمه الالزامي، كما ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الـ26 حق كل الأشخاص في التعليم، وأن يكون مجانيا، والزامياً على الأقل في المرحلة الابتدائية، مع إتاحة باقي الاجراءات التي التقطها العراق في ظل وباء كورونا" المراحل الثانوية، والمهنية، والتعليم العالي للجميع كل حسب كفاءته، وحق الآباء في اختيار نوع التعليم لأبنائهم[2]، أما المادة 27 منه فقد تطرقت إلى حق كل شخص في المشاركة الحرة في حياة المجتمع الثقافية، وحماية مصالحة المادية، والمعنوية المترتبة على أي إنتاج فكري يخصه[3]، وفي التعليق العام للجنة الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة رقم (13) لعام (1999) بينت أن التعليم بأشكاله المختلفة يظهر على جميع المستويات السمات المترابطة والأساسية التالية المتمثلة في توافر مؤسسات وبرامج تعليمية بأعداد كافية، وأن تكون سهلة الوصول للجميع، دون أي تمييز، وأن يكون شكل، وجوهر لتعليم، بما في ذلك المناهج الدراسية، وأساليب التدريس، مقبولين للطلاب، وللوالدين، إضافة إلى أن يكون التعليم مرناً كيما يتسنى له التكيف مع احتياجات المجتمعات، والمجموعات المتغيرة، وأن يستجيب

---

[1] شاكر محمود، توانا عبد الواحد، حق الطفل العراقي في التعليم وأثر التقدم التكنلوجي عليه، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 5، المجلد 5، العدد 1، العراق، 2020، ص148.

[2] نص المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على: "1-لكل شخص حق في التعليم، ويجب أن يوفر التعليم مجاناً، على الأقل في مرحلتيه الابتدائية، والأساسية، ويكون التعليم الابتدائي إلزامياً، ويكون التعليم الفني، والمهني متاحاً للعموم، ويكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءتهم، 2-يجب أن يستهدف التعليم التنمية الكاملة لشخصية الإنسان، وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

[3] المادة 27 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

لاحتياجات الطلاب في محيطهم الاجتماعي، والثقافي المتنوع[1]، وكذلك أقر الدستور العراقي النافذ لعام(2005) في المادة (34) منه بأهمية التعليم، وضمان الدولة بتوفيره مجانا في مختلف مراحله، وتشجيعها للبحث العلمي السلمي، ورعاية كل مظاهر التفوق والإبداع، مسبغة حمايتها للتعليم غير العام أيضاً وفق القانون:

1. التعليم يعدّ عاملًا أساسيًا لتقدم المجتمع وحق تضمنه الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، كما تلتزم الدولة بمكافحة الأمية.

2. التعليم المجاني حق مكفول لكل العراقيين في جميع مراحله.

3. تعمل الدولة على تشجيع البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، كما ترعى التفوق والإبداع والابتكار وجميع أشكال النبوغ.

4. التعليم الخاص والأهلي مُعترف به ومكفول، ويُنظم بقانون. يُعتبر قانون التعليم الإلزامي رقم (118) لعام 1976 وتعديلاته الإطار القانوني الأهم المتعلق بالتعليم ما قبل الجامعي، حيث نصت مادته الأولى على[2]:

أ–التعليم في مرحلة الدراسة الابتدائية مجاني، وإلزامي لجميع الأولاد الذين يكملون السادسة من العمر عند ابتداء السنة الدراسية أو في 31/12 من تلك السنة.

ب– تلتزم الدولة بتوفير جميع الإمكانات اللازمة له...".

وقد أصيب هذا الحق بمقتل عند تفشي وباء كورونا في العراق، إذ قررت لجنة القرار رقم 55 لعام (2020) إغلاق المدارس في النجف موطن الإصابة الأولى بجلستها المنعقدة في 24/2/2020، ثم الإغلاق الشامل لكل دور العلم في العراق من مدارس، ومعاهد، وجامعات بعد يومين فقط بجلستها المنعقدة في 26/2/2020، وغيرها من القرارات كان آخرها قرار اللجنة العليا للصحة، والسلامة الوطنية لمواجهة الموجة الثانية من الوباء بجلستها المنعقدة في 14/2/2021 التي أوصت في البند 12 من قرارها بأن: "يكون التعليم في المدارس، والمعاهد، والكليات الحكومية، والأهلية، الكترونيا بدءاً من 18/2/2021 ولغاية 4/3/2021 قابلة للتمديد بحسب الموقف الوبائي ليتم بعدها تحديد موعد الامتحانات الحضورية للمراحل كافة، ويستثنى من ذلك المراحل النهائية لطلبة كليات الطب البشري"، وإن

---

[1] لتعليق العام رقم 13 لعام 1999 الخاص بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية في الأمم المتحدة، الدورة 21 المنعقدة من 15 تشرين الثاني حتى 3 كانون الأول، 1999، ص3.

[2] شاكر محمود، توانا عبد الواحد، حق الطفل العراقي في التعليم وأثر التقدم التكنلوجي عليه، مرجع سابق، ص123.

كان هذا القرار محاولة لتفادي مشكلة التعليم في زمن تفشي الوباء، والعمل على إتاحته بالسبل الممكنة، إلا أنه يصطدم بواقع عدم توفر البنية التحتية اللازمة، وانتشار "الانترنت" أو توفر منافذه في مختلف المناطق العراقية، إضافة إلى كونه أسلوبا جيداً لم يعهده الطلاب أو المدرسون أو حتى الأهالي المفترض منهم متابعة أطفالهم على حد سواء مما يجعل مشكلة الحق في التربية، والتعليم قائمة، وحاضرة في المجتمع العراقي، ولا تعدو هذه الخطوة من كونها محاولة لترميم ما يمكن ترميمه في المناطق التي تستوفي شروط البنية التحتية الازمة، والمستوى التعليمي للمدرسين، والأهالي القادر على التعامل مع الوسائل التقنية التي تحقق هذا الغرض.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري الصحي

يمارس القضاء في الأوقات العادية مهام الرقابة على قرارات وإجراءات الضبط الإداري، حيث تمثل هذه الرقابة ضمانة أساسية ومهمة لحماية الحقوق والحريات العامة، وإلزام الإدارة بالامتثال لحكم القانون. تختلف رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عن تلك التي تُمارس في الظروف العادية، وذلك بسبب اتساع صلاحيات هيئات الضبط في الأوقات الاستثنائية لمواجهة التحديات والحد من مخاطرها. لذا، كان من الضروري أن يتماشى القضاء مع هذه الظروف وأن يخفف من مدى رقابته لمشروعية قرارات وإجراءات الإدارة الضبطية[1].

وبناءً على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث سيتم الحديث في الفرع الأول عن الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، بينما سيتم الحديث في الفرع الثاني عن رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول

الرقابة القضائية في ظل الظروف العادية.

تمتد هذه الرقابة للتأكد من التزام سلطات الإدارة بأغراض الضبط الإداري والأسباب التي أدت إلى صدور الإجراء الضبطي، بالإضافة إلى الوسائل التي استخدمتها الإدارة للحفاظ على النظام العام البيئي. كما تشمل الرقابة أيضًا اختصاصات هيئات الضبط الإداري ومدى اتباعها لقواعد الشكل في قراراتها وإجراءاتها:

---

[1] **عدنان عمرو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص، ص 32.**

أولاً: رقابة القضاء على أغراض الضبط الإداري وأسباب الضبط الإداري.

الغاية هي الهدف النهائي الذي تستهدفه سلطات الضبط الإداري من اتخاذها لإجراءاتها وإصدارها لقراراتها. وكما أسلفنا سابقاً فإن سلطات الضبط الإداري تستهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة والمحافظة عليها وإعادة النظام العام إلى نصابه إذا اختلف[1].

1-رقابة القضاء على أغراض الضبط الإداري

تعد الغاية الحد الفاصل بين ما يعد سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعد سلطة استبدادية غير مشروعة، فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود العيب في القرار الإداري، فيعد القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره.

فيما يخص رقابة القضاء على الضبط الإداري، أصدرت محكمة التمييز في العراق القرار رقم (1069) بتاريخ 1973/4/23، حيث أشارت المحكمة إلى أنه تم رفض دعوى المدعي من قبل محكمة الصلح لأن مدير بلدية الموصل، بصفتها المميز عليه، يمتلك السلطة للمحافظة على سلامة وصحة المواطنين. واعتبرت أن القرار الإداري الصادر عنه والذي يمنع مستأجر قطعة الأرض المرقمة (153) من المقاطعة (39) من زراعتها بحجة تلوث مياه النهر يعد قراراً متوافقًا مع القانون. وأوضحت المحكمة أن هدف قرار مدير بلدية الموصل كان الحفاظ على سلامة وصحة المواطنين ومنع تلويث مياه النهر. بناءً على ذلك، قررت محكمة التمييز التصديق على الحكم المميز الصادر من محكمة الصلح ورفض الطعون التمييزية، مع تحميل المميز (المستأجر) رسوم التمييز [2].

2-رقابة القضاء على أسباب الضبط الإداري:

تمثل الرقابة القضائية على أسباب الضبط الإداري ضمانة أساسية لتحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط الإداري وخضوعها لحكم القانون. يجب ألا تخضع الإدارة في قراراتها وإجراءاتها للأهواء والميول، بل ينبغي أن تستند إلى أسباب واقعية وصحيحة، سواء كانت نابعة من سلطاتها التقديرية أو المقيدة. يصبح الإجراء الضبطي واجب الإلغاء إذا ثبت أن سلطة الضبط استندت في تبريره إلى وقائع افتراضية غير صحيحة من الناحية المادية. وهذا يشمل الحالات التي اعتقدت فيها سلطة الضبط خطأً

---

[1] عدنان عمرو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص32.

[2] حكم حكمة المتميز العراقي رقم (1069) الصادر بتاريخ 1973/4/23 أشار إليه: النشرة القضائية، مجلة صادرة من المكتب الفني بمحكمة تمييز العراق، العدد الثاني، السنة الرابعة، بغداد، 1973، ص 22.

بوجود وقائع كان ينبغي عليها أن تدرك عدم وجودها، أو عندما لا يوجد أساس قانوني يتيح اتخاذ هذه الإجراءات [1].

وتمتد رقابة القضاء على أسباب الضبط الإداري لتشمل الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها وأهمية وخطورة السبب (الملاءمة).

فالقضاء يتأكد من صحة الوقائع المبررة للإجراء أو القرار الضبطي المتخذ، كما يتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها وإجراءاتها الضبطية وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة للإجراءات والقرارات الضبطية المتخذة، بمعنى آخر يتأكد القضاء من توفر وصف الاخلال بالنظام العام البيئي في الظروف التي دفعت الإدارة لاتخاذ إجراءاتها وقراراتها.

ثانياً: رقابة القضاء على وسائل وهيئات الضبط الإداري

تستهدف سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية إلى الحفاظ على النظام العام البيئي وهي في سبيل ذلك تستخدم مجموعة من الأساليب والوسائل التي تحد بها من ممارسة حقوق وحريات الأفراد. وأنه يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم بالمبادئ العامة للقانون وأن تتقيد بمجموعة من الضوابط عند ممارستها لمقتضيات الضبط وذلك لكي تكون وسائل الضبط في إطار الشرعية القانونية.

في حكم للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، تلخصت وقائع الدعوى في إقامة صاحب أحد كراجات غسل وتشحيم السيارات دعوى أمام محكمة القضاء الإداري، مطالبًا بإلغاء قرار مجلس حماية وتحسين البيئة رقم (1562) الذي يتضمن الشروط الواجب توافرها في كراجات غسل وتشحيم السيارات. تقدم المدعي أيضًا بتظلم إلى دائرة حماية وتحسين البيئة مطالبًا بتعويض الأضرار التي لحقت به، غير أن الدائرة رفضت تظلمه.

لذا، تقدم صاحب الكراج بدعوى إلى محكمة القضاء الإداري، لكن المحكمة رفضت الدعوى بموجب قرارها المرقم (7) بتاريخ 2000/4/23. ولعدم قناعة صاحب الكراج بالقرارات الصادرة، بادر إلى الطعن بها تمييزًا لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

وفي 2000/7/10، صدر قرار الهيئة العامة ينص على أنه ليس للمدعي حق الاعتراض على قرار دائرة حماية وتحسين البيئة الذي يتضمن الشروط القانونية المفروضة على كراجات غسل وتشحيم

---

[1] **عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص39.**

السيارات، سواء كان يتعلق بإنشاء كراج جديد أو تعديل القديم. وأشارت الهيئة إلى ضرورة أن يتكيف المدعي مع الشروط المطلوبة وفقًا لقانون حماية وتحسين البيئة[1].

ثالثاً: رقابة القضاء على اختصاص هيئات الضبط الإداري:

يستوجب لمشروعية أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري أن تكون صادرة ممن يملك الاختصاص في إصدارها. وعلى هيئات الضبط الإداري أو رجل الإدارة المنوط به إصدار القرار الإداري أن يلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع.

ويقصد بالاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً[2].

تُعتبر قواعد تحديد الاختصاص من النظام العام، مما يعني أنه لا يجوز للإدارة التنازل عن الاختصاص الممنوح لها بموجب القانون. وبالتالي، فإن أي قرار يصدر مشوبًا بعيب في الاختصاص يُعتبر معدومًا أو يمكن سحبه وإلغاؤه إدارياً أو قضائياً خلال مدة زمنية محددة قانوناً تبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو من الفترة التي يحددها المشرع. وإذا لم يتم ذلك خلال هذه المدة، يصبح القرار محصنًا من السحب والإلغاء [3].

وتحدد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية:

أ–العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص: يشترط لصحة إجراءات الضبط الإداري أن يكون العمل أو القرار صادرًا عن الشخص أو الهيئة المختصة وفقًا للقانون. ومع ذلك، هناك استثناء يتعلق بالموظف الفعلي أو الواقعي الذي قد يصدر قرارًا غير صحيح بتعيينه أو لم يُصدر قرار بتعيينه، حيث تُعتبر القرارات الصادرة عنه سليمة استثناءً من الأصل. وذلك لضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام وسلاسة في الظروف الاستثنائية [4].

ب–العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص: تتعلق قاعدة تحديد الاختصاص بعمل المشرع، إذ يتولى المشرع تعيين الهيئة أو الشخص المخول له إصدار القرار الإداري، كما يحدد للأشخاص أو الجهات

---

(1) قرار الهيئة العامة العراقية بصفتها التمييزية في 200/7/10 رقم الاضبارة (25) / إداري تمييز / 2000/ أشار إليه: النشرة القضائية، مجلة صادرة من المكتب الفني بمحكمة تمييز العراق، العدد الثاني، السنة الرابعة، بغداد، 1973، ص23.

(2) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 65.

(3) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 68 – 69.

(4) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 71 – 72.

الأعمال التي يُسمح لهم بممارستها. ويتعين على صاحب الاختصاص الالتزام بالحدود التي حددها المشرع بشكل صريح [1].

رابعاً: عدم الاختصاص المكاني أو الزماني لهيئات الضبط وسلطات الإدارة:

وسوف نتطرق لمسألة الاختصاص المكاني والزماني في المواضيع التالية.

1- **العنصر الزمني في تحديد الاختصاص:** يجب أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه خلال المدة الزمنية التي يثبت له فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون. فليس لعضو السلطة الإدارية أن يصدر قراراً قبل توليه وظيفته أو بعد تركه لها لأي سبب من الأسباب كالعزل أو الاستقالة أو النقل فالاختصاص موقوت بأجل معين ينتهي بانتهاء هذا الأجل.

2- **العنصر المكاني في تحديد الاختصاص:** يحدد القانون اختصاصات السلطة الإدارية ضمن نطاق جغرافي معين. فمثلاً لرئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في محافظة أربيل أن يباشر اختصاصاته في حدود محافظة أربيل، وإذا قام بمباشرة اختصاصاته خارج النطاق الإقليمي المحدد له كأن يباشر اختصاصه في مكان يتبع لاختصاص رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في محافظة السليمانية. فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

ومن شأن هذا العيب أن يكون جسيماً في حالة ما إذا كان تداخل الاختصاص بين السلطتين الإدارية منعدماً، كأن يصدر قرار من محافظ دهوك يتعلق بمحافظة النجف.

قضت محكمة بداءة الموصل في 1952/10/23 بمنع رئيس بلدية الموصل من معارضة المدعي في مزاولته لمهنته. وبعد أن قام رئيس البلدية بتمييز قرار محكمة البداءة، أصدرت محكمة التمييز قرارها المرقم (1244) الذي جاء فيه: "إن الصلاحيات التي تمارسها البلدية لأداء واجباتها بموجب قانون إدارة البلديات مقصورة على الأماكن داخل حدود البلدية ولا تمتد إلى ما هو خارج هذه الحدود." وبذلك، اعتبرت محكمة التمييز الحكم المميز متوافقًا مع القانون، وقررت تصديقه [2].

خامساً: رقابة القضاء على مدى إتباع هيئات الضبط الإداري لقواعد الشكل في قراراتها وإجراءاتها:

---

(1) **سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007،، ص 304.**

(2) **حكم محكمة التمييز العراقية رقم (1244) الصادر بتاريخ: الصادر بتاريخ 1953/10/23، أشار إليه: مجلة العدالة، العدد (3)، السنة الخامسة، 1979.**

أوجب القانون على الإدارة مراعاة القواعد الإجرائية والشكلية في إصدارها لقراراتها واتخاذها لإجراءاتها. حيث يتعين على الإدارة أن تصدر أعمالها القانونية وفقاً للإجراءات والشروط المقررة قانوناً[1].

ولقواعد الشكلية أهمية لا تنكر في مجال القرارات الإدارية، إذ تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في الوقت نفسه.

فإتباع الإدارة لقواعد الشكلية يفسح لها مجالاً للتقدير والتروي، فيصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلاً من أن يصدر في عجلة وارتجال، وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الإدارة.

كما أن احترام الإدارة لقواعد الشكلية فيه ضمانة لصالح الأفراد وحقوقهم وحرياتهم لأن ذلك يمكن الأفراد من العلم بالقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة وبالتالي ليرتبوا تصرفاتهم وفقاً لأحكامها.

وعلاوة على ذلك فإن قواعد الشكل تتيح إمكانية بسط القضاء لرقابته على القرار الإداري والتأكد من مشروعيته ومطابقته للأوصاف القانونية[2].

والأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها ما لم يلزمها القانون بذلك. فقد يصدر القرار الإداري كتابة أو شفاهه، وقد يتم التعبير عنه بطريقة ضمنية من خلال قيام الإدارة بالتنفيذ المادي للقرار أو امتناعها عن القيام بعمل، أو من خلال سكوت الإدارة والتزامها الصمت.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها. ولكن قد يشترط القانون على الإدارة تسبيب بعض القرارات الإدارية، وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يرتب على إغفاله جعل القرار مشوباً بعيب الشكل[3].

وقد يلزم القانون الإدارة أحياناً باتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار القرار وذلك كإجراء التحقيق وسماع أقوال صاحب الشأن، أو أخذ رأي جهة أو لجنة معينة في موضوع القرار.

والشكلية التي رتب المشرع على تخلفها بطلان القرار تعد شكلية جوهرية واجبة الاحترام، ومثالها الإجراءات السابقة على اتخاذ القرارات التأديبية والتسبيب في القرار إذا اشترطه القانون واستشارة اللجان[4].

---

(1) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص 52.

(2) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 79 – 80.

(3) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ، ص 389 – 390.

(4) طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.، ص 165.

أما الشكلية التي لا ينتج عن مخالفتها تأثير على مضمون القرار ومحتواه وتنتفي معها مصلحة الأفراد ولا تصل درجة جسامة عيبها إلى حد جسامة عيب الشكلية الجوهرية، فأنها تعد شكلية ثانوية، بحيث إذا أهملتها الإدارة لا تؤثر على جوهر القرار الإداري ولا تؤدي مخالفتها إلى إلغاء القرار. ومن أمثلة مخالفة الإدارة للشكلية الثانوية تقصير الإدارة لبعض المدد المنصوص عليها إذا ثبت أن المدد التي منحت للأفراد كانت كافية عملاً لاعداد دفاعهم أو لإبداء وجهة نظرهم بحيث لم يلحقهم أي ضرر من جراء تقصير المدة[1].

قام القضاء الإداري في العراق بتحديد بطلان القرار الإداري كعقوبة نتيجة لمخالفة الإدارة للشكليات والإجراءات التي يوجبها القانون. وقد أكد مجلس الانضباط العام على هذا المبدأ في حكمه الصادر بتاريخ 2003/10/27[2].

أكدت محكمة التمييز في قرارها المرقم (2682) بتاريخ 1984/3/27 حكم المحكمة الإدارية رقم (47450) لسنة 1984، الذي قضى بإبطال قيد تسجيل عقاري لقطعة أرض باسم أمانة العاصمة. وذلك لأن الأمانة قامت بإفراغها دون إجراء استملاك، وألزمتها بدفع أجر المثل. كما قضت المحكمة بأنه لا يجوز تسجيل أي جزء متجاوز عليه باسم أمانة العاصمة دون اتباع إجراءات الاستملاك وفقًا للقانون [3].

وبناءً على ما تقدم وبعد الانتهاء من دراسة الفرع الاول، سيتم الانتقال إلى دراسة الفرع الثاني بعنوان رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني

رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إذا كانت الإدارة ملزمة في جميع تصرفاتها باحترام ومراعاة القواعد القانونية التي يتضمنها مبدأ المشروعية، فإن هذه القواعد قد وضعت لتحكم ظروفاً عادية وأوضاعاً طبيعية متوقعة ومقدرة سلفاً، أما الأوضاع والظروف الاستثنائية الناجمة عن الأزمات والكوارث والحروب فلا يمكن للقواعد القانونية العادية

---

(1) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 267 وما بعدها.

(2) مازن ليلو راضي، القضاء الإداري (دراسة لأسس المبادئ القضاء الإداري في العراق)، بحث منشور على العنوان الإلكتروني التالي:

www.ao-academy.org las visited (22/12/2008). تاريخ الزيارة: 2025/3/6.

(3) محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، 2000 ص 16 – 17.

أن تحكمها بشكل دقيق، ومن ثم فإن المصلحة العليا للدولة وللمواطنين فيها يقتضي عدم تقييد الإدارة بمبدأ المشروعية وقواعده التي تطبق في الظروف العادية[1].

فالظرف الاستثنائي يقتضي السماح للإدارة أن تقوم بإجراءات سريعة وحازمة من أجل إعادة الأمور إلى نصابها وتأمين سلامة البلاد، فتأمين البلاد من الأخطار والكوارث هي الغاية الأسمى حتى لو تعارض ذلك مع أية غاية أخرى.

ومن أجل الحفاظ على مفهوم الدولة القانونية وسيادة مبدأ المشروعية حاول الفقه والقضاء تشييد نظرية عامة كأساس قانوني لكل خروج على الحدود التي تضعها القوانين القائمة وهي ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية. وقد كان للقضاء الإداري الدور الأبرز في خلق هذه النظرية ووضع الضوابط لها لخلق حالة من التوازن بين اعتبارات المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم وبين سلامة الدولة ودرء ما يهددها من مخاطر. وإذا كان القضاء الإداري الفرنسي قد تبنى هذه النظرية منذ زمن بعيد فإن القضاء الإداري في مصر والأردن والعديد من دول العالم قد تبنى هذه النظرية في مراحل لاحقة وبذات الضوابط والشروط التي استقر عليها مجلس الدولة الفرنسي.

لقد أشرنا فيما سبق وفي إطار الحديث عن استخدام القوة كأحد وسائل الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية إلى أن القضاء الإداري يشترط لتطبيق هذه النظرية وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام في الدولة يتمثل بوجود تهديد بخطر جسيم يتعلق بأمن أو سلامة أو وجود الدولة. كما يشترط أن تكون مواجهة هذا الظرف غير ممكنة بالطرق العادية، وأن تهدف الإدارة من تصرفاتها المتخذة في هذه الحالة تحقيق الصالح العام، وأن لا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة، وأن تختار أقل الوسائل ضرراً بالأفراد، وأن تنهي العمل بنظرية الظروف الاستثنائية وممارسة الصلاحيات الاستثنائية بمجرد زوال الظروف التي دعت إلى تطبيق هذه النظرية[2].

المشرع في مراحل لاحقة تبنى هذه النظرية واعترف للإدارة بسلطات أوسع وأشمل في الظروف الاستثنائية، ولذا نجد وفي مختلف دول العالم قوانين الطوارئ أو للظروف الاستثنائية وإن اختلفت تسميتها من دولة إلى أخرى.

---

(1) محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 43، و ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 51.

(2) أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 2004، ص 192 – 197.

وفي سياق مناقشة دور المشرع في منح الإدارة سلطات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، نجد أن هناك أسلوبين تشريعيين رئيسيين لتنظيم صلاحيات الضبط الإداري في مثل هذه الحالات. تقوم بعض الدول بتجنب وضع قانون عام خاص بالظروف الاستثنائية، وبدلاً من ذلك، تتعامل مع كل حالة بشكل منفصل وفقًا لطبيعتها وخطورتها. بينما تختار دول أخرى وضع قانون دائم يُطبق عندما تظهر حالة استثنائية، بحيث تكون قواعد التعامل مع هذه الظروف محددة ومعروفة مسبقًا، وتُطبق على الفور عند إعلان حالة الطوارئ [1].

وفقًا للأسلوب الأول، الذي يتبناه القانون الإنجليزي، يتم التعامل مع كل ظرف استثنائي بشكل فردي. فعندما تواجه الإدارة وضعًا استثنائيًا، تتقدم بطلب إلى البرلمان للحصول على سلطات استثنائية للتعامل مع هذا الموقف. يقوم البرلمان بدوره بفحص الحالة لتحديد ما إذا كان من الضروري منح الإدارة هذه السلطات أم لا. يتيح هذا الأسلوب حماية كبيرة لحرية الأفراد وحقوقهم من تعسف الإدارة، حيث تُعتبر الكلمة الأخيرة في تحديد وجود ظروف استثنائية وتبرير منح السلطات الاستثنائية من اختصاص البرلمان، ممثل الشعب، وليس من اختصاص السلطة التنفيذية.

أما في الأسلوب الثاني، الذي تتبعه كل من فرنسا ومصر، فيتم وضع قانون محدد لمواجهة الظروف الاستثنائية قبل حدوثها. يحدد هذا القانون عادةً ما هي الظروف الاستثنائية وما هي الصلاحيات الاستثنائية التي يمكن للإدارة ممارستها لمواجهتها. بمعنى آخر، لا تحتاج الحكومة، في إطار هذا الأسلوب، للعودة إلى البرلمان في مواجهة أي ظروف استثنائية، بل تمارس سلطاتها المقررة مسبقًا بشكل فوري[2].

وبشأن آلية الرقابة على إجراءات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية نجد بأنه يمكن أن يتجاوز القضاء الإداري عن عدم التزام الإدارة بقواعد الاختصاص التي يجب مراعاتها والالتزام بها في الظروف العادية، كما الأمر. كما يمكن أن يتجاوز القضاء الإداري عن عدم التزام الإدارة بقواعد الشكل والإجراءات، كما لو صدر القرار بشكل شفوي مع أن القانون يستلزم صدوره مكتوباً في الظروف العادية. كما يمكن للإدارة في الظروف الاستثنائية وفي بعض الحالات مخالفة القانون والقيام بأعمال وتصرفات لا تسمح التشريعات القيام بها في الظروف العادية، كفرض رسوم إضافية أو مصادرة بضائع أو حتى

---

[1] **عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 74 – 87.**

[2] **أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 199..**

الامتناع عن تنفيذ بعض الأحكام القضائية إذا كان من شأن ذلك حدوث اضطرابات وإخلال بالأمن العام.

إذا كان بإمكان الإدارة تجاوز قواعد الاختصاص والشكل ومخالفة القانون في الظروف الاستثنائية، فإن ذلك لا يعني غياب القيود والضوابط على تصرفاتها. يتعين عليها، خاصة، الالتزام بعلة القرار الضبطي وهدفه [1].

فمن ناحية أولى لا يكفي أن تدعي الإدارة بوجود ظروف استثنائية لتبرر إجراءاتها وقراراتها الاستثنائية بكل ما تشكله من خطورة على حقوق الناس وحرياتهم، وإنما يجب عليها أن تثبت قيام وتحقق الحالة الشاذة التي دعتها إلى التدخل السريع والحاسم وأن تثبت أن تلك الحالة تنطوي بالفعل على تهديد للأمن أو تعطيل لسير المرافق العامة في الدولة. وإذا فشلت الجهة الإدارية في إقناع القاضي الإداري بقيام الظرف الاستثنائي فإن تصرفاتها تكون معيبة وقابلة للإبطال باعتبارها مستندة إلى أسباب غير موجودة أو غير صحيحة.

ومن ناحية ثانية وحتى لو قام الإجراء الضبطي على سبب قائم وصحيح فإن غايته يجب أن تكون المحافظة على النظام العام وليس تحقيق أي غاية أخرى، حتى وإن اتصلت هذه الغاية بالمصلحة العامة. وعليه فإن القرار الضبطي الذي يصدر في الظروف الاستثنائية يكون معيباً على سبيل المثال إذا كان الباعث عليه هو الانتقام السياسي من خصوم الإدارة، أو أن كان الباعث هو تحقيق مصلحة عامة لكنها ليست تحديداً الحفاظ على النظام العام.

نظرًا لخطورة تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها خلال الظروف الاستثنائية، تُعتبر الحاجة إلى رقابة قضائية فعالة أمرًا ملحًا. فالقضاء يمثل الملاذ الأخير لحماية حقوق الأفراد من تعدي الإدارة، وهو الضامن الأهم لسيادة القانون.

لا يكفي أن تدعي سلطات الضبط الإداري وجود ظرف استثنائي لتسرع في اتخاذ إجراءات وقرارات غير مشروعة كما هو متبع في الظروف العادية. بل يجب عليها إثبات وجود هذا الظرف، عندها يقوم القاضي بدراسة الأسباب والدوافع والأهداف وراء الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة لمواجهة هذا الظرف، بالإضافة إلى مدى جدية وواقعية هذه الإجراءات. كما يجب أن يأخذ القاضي في الاعتبار طبيعة النشاط والصعوبات التي تواجه سلطات الضبط، والظروف المحيطة بالحالة الاستثنائية، وحجم الأضرار المحتملة.

---

[1] **ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 53 – 54.**

وقد قضت محكمة التمييز العراقي في حكمه الصادر بتاريخ 1957/5/16 بمسؤولية الحكومة عن قيامها بكسر سداد نهر دجلة من تلقاء نفسها بمجرد الاعتقاد بأن متانة هذه السداد غير كافية، كما قضت بصحة الحكم بالتعويض لمالك أرض زراعية تضررت وتلفت مزروعاتها ومنشآتها وعدد من الآلات الزراعية نتيجة كسر سداد نهر الدجلة إضراراً حيث كان النهر يهدد مدينة بغداد والمدن المجاورة لها الواقعة على النهر بالدمار على أثر فيضان النهر عام [1]. وقد جاء في حيثيات الحكم أن إغراق الأرض وتلف ما فيها يعتبر عبئاً حمله مالك الأرض لصالح مجموع المواطنين، وعلى ذلك قضت بصحة الحكم بالتعويض.

الخاتمة

نظرًا لخطورة آثار ممارسة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات، يحدد القانون الهيئات المخولة بممارسة هذه السلطات. هذه السلطات ليست مطلقة؛ بل تهدف إلى تحقيق النظام العام وتطبق وفقًا لمبدأ المشروعية. يتعين على هيئات الضبط الالتزام بالقانون، وبوجود أسباب واقعية أو قانونية تدعو لتطبيق إجراءات الضبط، بما يتوافق مع الظروف.

على الرغم من ذلك، هناك استثناءات في حالات الظروف الاستثنائية مثل الحرب والكوارث. في أوقات الطوارئ الصحية، تؤثر السلطات الاستثنائية على الحقوق الفردية بشكل متفاوت، حيث تُحد من بعض الحقوق مثل حرية التنقل والحق في العمل، بينما تحافظ على حقوق أساسية مثل الحق في الحياة.

تظهر الإجراءات التي اتخذتها الحكومة العراقية لمواجهة فيروس كورونا تشابهًا مع الإجراءات العالمية في الدول الأخرى، كما كان العراق من أوائل الدول التي ابتدأت في اتخاذ تدابير احترازية لمواجهة الوباء. ورغم ذلك، قد يتطلب العراق فترة طويلة، قد تتجاوز السنة، للتعافي من هذه الأزمة.

وعليه توصلت إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات:

1. يمثل الضبط الاداري احدى صور انشطة السلطة الادارية التي تسعى الادارة من خلالها الى تقييد حريات الافراد بموجب قوانين وانظمة تهدف من خلالها إلى تنظيم ممارسة الحريات والانشطة الفردية بما يحقق حماية النظام العام، وتلافي وقوع أي خطر يتسبب بزعزعة واستقرار المجتمع، كما وتتمتع الادارة بسلطة فرض إرادتها على إرادة الأفراد في الزامية قراراتها الضبطية من دون الحاجة

---

[1] إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 582؛ و عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها (دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2002، ص 185.

لموافقتهم، فيما يعد الضبط الاداري نشاطاً وقائياً للحيلولة دون حدوث الضرر نتيجة خرق القواعد والتعليمات المتعلقة بتنظيم ممارسة العمل المهني.

2. تخضع سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير وإجراءات في ظل الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، لأن الظروف الاستثنائية لا تعني خروج سلطات الضبط الإداري على مبدأ المشروعية، وإنما تؤدي إلى إحلال قواعد المشروعية الاستثنائية محل قواعد الاستثنائية العادية، بما يتلاءم مع مواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

كشفت لنا جائحة كورونا لدينا تخبط تشريعي مكون من قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 وامر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، وأيضاً عدم وجود استراتيجية وضاحة لمعالجة الاضرار الناجمة من جائحة كورونا، وخاصة بعد تقييد الحقوق والحريات العامة، وتضرر الطبقات الفقيرة من أبناء الشعب.

ثانياً: التوصيات:

1. يجب تفعيل دور هيئات الضبط الإداري المركزية واللامركزية في العراق والاهتمام بجميع عناصر النظام العام التقليدية وغير التقليدية وعدم صب جل اهتمامها على الجانب الأمني فقط وان كان هو الأهم في الوقت الراهن، إلا أن ذلك لا يمنع من الاهتمام ببقية العناصر الأخرى ذلك لأنها بمجموعها تكون فكرة النظام العام، إذ أن ما نسمعه ونلمسه من فوضى واضطرابات وتفشي الأمراض يدلل وبشكل لا يقبل الشك أن هناك تقصير واضح من تلك الهيئات بالاهتمام بعنصر الصحة العامة والسكينة العامة، فضلاً عن ما نلمسه من إهمال واضح لبقية العناصر الأخرى.

2. نقترح المشرع بتعديل نص المادة (61/تاسعاً/أ) من الدستور العراقي لسنة 2005 بحيث تصبح (يكون إعلان حالة الطوارئ، بناء قرار مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب) وفصل حالة الطوارئ عن حالة إعلان الحرب.

3. نقترح بتحديد مجال الحريات الأساسية خصوصاً أثناء الظروف الاستثنائية، لما لهذه الظروف من تأثير جسيم على الحريات بما تمنحه للإدارة من اختصاصات موسعة وتحديد الجهات القضائية المختصة برقابة أعمال الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

1. إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

2. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 2004.
3. أحمد مفتن، التحديات الاجتماعية للواقع المعاش في العراق، رؤى سياسية، مؤسسة فريدريش، إيبرت، عمان، 2020.
4. باسيل يوسف، تسييس بواعث وأهداف الحماية الدولية لحقوق الإنسان، بيت الحكمة، بغداد، 1998.
5. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
6. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
7. صلاح مطروح، مبادئ وقواعد عامة في حقوق الإنسان وحرياته، دار المسلة، بغداد، 2005.
8. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
9. عدنان عمرو، القضاء الإداري–مبدأ المشروعية، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004.
10. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
11. علي شطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الاول، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
12. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
13. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
14. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
15. هاني سليمان الطعيمات، حقوق الأنسان وحرياته الأساسية، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

ثانياً: المجلات والدوريات:

1. جاسم الفارعة، أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، دامعة بغداد، كلية القانون، العدد الخاص الرابع لبحوث التدريسين مع طلبة الدراسات، 2018.
2. جاسم أمير، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة الكويت للعلوم الإنسانية، العدد 8، 2007.
3. جمال مطلك، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكن اللائق، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 50، العراق، 2018.

4. شاكر محمود، توانا عبد الواحد، حق الطفل العراقي في التعليم وأثر التقدم التكنلوجي عليه، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 5، المجلد 5، العدد 1، العراق، 2020.
5. عمر الجبوري، حقوق الاقليات في الدساتير العراقية ما بعد عام 2003، مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية، المجلد 1، العدد 2، 2019.
6. فرهاد سعدي، الحق في الصحة وحماية حقوق المليكة الفكرية، دراسة عن حق الوصول إلى الدواء وفقاً لقواعد حقوق الإنسان في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقواعد حقوق الملكية الفكرية في اتفاقية تربس، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، السنة 5، العدد18، 2013.
7. مصدق طالب، منظمتي العمل الدولية والعربية في حماية حقوق العمال، مجلة الحقوق، المجلد، العدد2، 2009.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح:

1. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها (دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2002.
2. محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، 2000.

رابعاً: الأحكام القضائية:

1. حكم حكمة المتميز العراقي رقم (1069) الصادر بتاريخ 1973/4/23 أشار إليه: النشرة القضائية، مجلة صادرة من المكتب الفني بمحكمة تمييز العراق، العدد الثاني، السنة الرابعة، بغداد، 1973.
2. حكم محكمة التمييز العراقية رقم (1244) الصادر بتاريخ: الصادر بتاريخ 1953/10/23، أشار إليه: مجلة العدالة، العدد (3)، السنة الخامسة، 1979.
3. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (2200/أ د) الصادر بتاريخ(16/ 1966/12) أشار إليه: العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية عام 1966 والبروتوكولين الملحقين بهما.
4. قرار الهيئة العامة العراقية بصفتها التمييزية في 200/7/10 رقم الاضبارة (25) / إداري تمييز / 2000/ أشار إليه: النشرة القضائية، مجلة صادرة من المكتب الفني بمحكمة تمييز العراق، العدد الثاني، السنة الرابعة، بغداد، 1973.

5. لتعليق العام رقم 13 لعام 1999 الخاص بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية في الأمم المتحدة، الدورة 21 المنعقدة من 15 تشرين الثاني حتى 3 كانون الأول، 1999.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (956) الصادرة بجلسة 1962/4/14.

خامساً: القوانين:

1. الدستور العراقي 2005 النافذ.
2. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ام 1966 والبروتوكولين الملحقين بهما.
3. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

سادساً: المراجع الإلكترونية:

1. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري (دراسة لأسس المبادئ القضاء الإداري في العراق)، بحث منشور على العنوان الإلكتروني التالي: **www.ao-academy.org las visited (22/12/2008).**

References

Books

1. Al-Fayyad, I. T. (2004). *Liability of the administration for the acts of its employees in Iraq*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
2. Ali, A. M. (2004). *Theory of exceptional circumstances*. Egyptian Book Authority, Cairo.
3. Maften, A. (2020). *Social challenges of the lived reality in Iraq: Political visions*. Friedrich Ebert Foundation, Amman.
4. Youssef, B. (1998). *Politicization of the motives and objectives of international protection of human rights*. Bayt Al-Hikma, Baghdad.
5. Al-Zoubi, K. S. (1999). *Administrative decision between theory and practice* (2nd ed.). Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
6. Al-Tamawi, S. (2007). *General theory of administrative decisions*. Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
7. Matrouh, S. (2005). *Principles and general rules in human rights and freedoms*. Dar Al-Masila, Baghdad.
8. Al-Jarf, T. (2002). *Principle of legality and the rules of subjecting public administration to the law*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
9. Amro, A. (2004a). *Administrative judiciary – Principle of legality* (2nd ed.). Al-Maaref Publishing House, Alexandria.
10. Amro, A. (2004b). *Principles of administrative law: Administrative activity and its means*. Al-Maaref Publishing House, Alexandria.
11. Shatawi, A. (2011). *Encyclopedia of administrative judiciary* (Vol. 1, 1st ed.). Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
12. Al-Shoubaki, O. M. (2007). *Administrative judiciary*. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
13. Al-Helou, M. R. (2000). *Administrative judiciary*. Dar Al-Matbouat Al-Jameya, Alexandria.
14. Hafez, M. (2002). *Administrative judiciary* (7th ed.). Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
15. Al-Tuaimat, H. S. (2006). *Human rights and fundamental freedoms* (3rd ed.). Dar Al-Shorouk for Publishing and Distribution, Jordan.

Journals & Periodicals

1. Al-Fari'a, J. (2018). The impact of exceptional circumstances on personal freedoms: A comparative study. *Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, College of Law*, Special Issue 4 (Research of Faculty Members with Postgraduate Students).
2. Ameer, J. (2007). The theory of exceptional circumstances and some of its contemporary applications. *Journal of Kuwait University for Humanities*, 8.
3. Mutlak, J. (2018). Economic, social, and cultural rights to adequate housing. *Kufa Studies Center Journal*, 50, Iraq.

4. Mahmoud, S., & Abdulwahid, T. (2020). The right of Iraqi children to education and the impact of technological progress on it. *Tikrit University Journal of Law*, 5(5–1).
5. Al-Jubouri, O. (2019). Minority rights in Iraqi constitutions after 2003. *Al-Kitab Journal of Human Sciences*, 1(2).
6. Saadi, F. (2013). The right to health and protection of intellectual property rights: A study on access to medicine under human rights law and TRIPS Agreement. *Tikrit University Journal of Legal and Political Sciences*, 5(18).
7. Taleb, M. (2009). The role of the International Labour Organization and the Arab Labour Organization in protecting workers' rights. *Journal of Law*, 2.

Theses & Dissertations

1. Mohammed, A. Y. (2002). *The basis of administrative liability and its rules: A comparative study between unified and dual judiciary systems* (Master's thesis, University of Salahaddin, College of Law and Politics).
2. Hussein, M. K. (2000). *Legal protection of individuals against administrative acts in Iraq* (Doctoral dissertation, University of Baghdad, College of Law and Politics).

Judicial Rulings

1. Court of Cassation of Iraq. (1973, April 23). Decision No. 1069. *Judicial Bulletin, Technical Office of the Court of Cassation of Iraq*, 2(4).
2. Court of Cassation of Iraq. (1953, October 23). Decision No. 1244. *Justice Journal*, 3(5), 1979.
3. United Nations General Assembly. (1966, December 16). Resolution 2200 A (XXI). *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights and its two Optional Protocols*.
4. General Board of Iraq as Cassation Authority. (2000, July 10). Case No. 25/Administrative Cassation/2000. *Judicial Bulletin, Technical Office of the Court of Cassation of Iraq*, 2(4).
5. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999, November 15–December 3). *General Comment No. 13: The right to education*. 21st session.
6. Supreme Administrative Court of Egypt. (1962, April 14). Case No. 956.

Laws & Legal Documents

1. *Constitution of the Republic of Iraq*. (2005).
2. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the two Optional Protocols*. (1966).
3. *Universal Declaration of Human Rights*. (1948).

Electronic References

1. Radhi, M. L. (2008). Administrative judiciary: A study of the principles of administrative judiciary in Iraq. *Arab Open Academy in Denmark*. http://www.ao-academy.org (Last visited: December 22, 2008).