مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

التأطير الدستوري لسلطة الإدارة في ظل جائحة كورونا

دراسة تحليلية مقارنة

د. سۆز حميد مجيد احمد
قسم القانون، كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، اقليم كردستان، العراق
soz.majeed@univsul.edu.iq

معلومات البحث

تاريخ البحث:
الاستلام: ٢٠٢١/٤/١٢
القبول:٢٠٢١/٥/٢٥
النشر: ربيع ٢٠٢١

الكلمات المفتاحية:

Constitution, Corona pandemic, iscretionary authority, administration body, legitimacy, distress theory, environmental conditions

Doi:

10.25212/lfu.qzj.6.2.22

الملخص

منذ بدايات عام 2021، أثر فيروس "كورونا" المسبب لمرض19 - COVID على مجالات الحياة بصفة عامة ومجالات القانون بصفة خاصة، الامر الذي أضحى معه وجود اختلاف في سلطة الإدارة أثناء الجائحة حيث اتسعت لتامر بغلق كلي تارة وجزئي تارة أخرى فضلا عن تدابير التباعد الاجتماعي وغيره من التداعيات القانونية التي تمس حقوق وحريات أفراد المجتمع. كما أنه من الواضح أنه في حالات الأزمات والكوارث، يصبح من حق الدولة اتخاذ ما تراه ضرورياً من الإجراءات للحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، ولكن العبرة ليست بإصدار القوانين، بل في كيفية تنفيذها، خاصة في ظل الأزمات التي تربك كل فئات المجتمع، وذلك دون الإخلال بالمسلمات والمبادئ والأحكام الدستورية المستقرة في كل بلد، ولاسيما تلك المتعلقة بالحقوق والحريات.

المقدمة:

قد تطرأ على الدول ظروف استثنائية متعددة الصور مختلفة المصادر منها ما يعود إلى الأوضاع الدولية ومثالها الحروب وما قد ينجم عنها من أثار ومنها ما يعود إلى الأوضاع الداخلية في تلك الدول نفسها ومثلها وقوع الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومنها ما يعود إلى أسباب طبيعية ومثالها الكوارث التي

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

تحصل بفعل البراكين والزلازل والأوبئة - كما هو الوضع الآن بسبب انتشار فيروس كورونا فيروس كورونا المستجد - ورغم اختلاف هذه الظروف الاستثنائية في صورها ومصادرها إلا أنها تشترك في النتائج والآثار التي تنتج عنها إذ أنها تتمثل جميعا في أنها تشكل خطراً على كيان الدولة والأفراد لذلك لابد أن تتقلد الإدارة سلطات استثنائية كافية لمواجهة تلك الظروف والمحافظة على كيان الدولة وبقائها، وعلى ذلك فأن سلطات الإدارة في مواجهة الحريات تزداد اتساعاً في ظل الظروف الاستثنائية ومؤقتة بل تستطيع الإدارة أن تحد من الحريات بقدر أكبر من المعتاد فتفرض عليها قيوداً اشد وطأة من القيود المفروضة عليها في الظروف العادية.

بيد أن العالم يشهد منذ بداية الجائحة إحدى الوقائع غير المسبوقه بالتزامن مع تعطل شبه كامل في جميع المجالات اليومية وقد أثر هذا التعطل بلا أدنى شك على حياتنا العملية الشخصية ، فبينما تتخذ جميع دول العالم إجراءات احترازية للحد من تفشي الوباء المستجد (الكورونا) او كما يطلق عليه البعض الأخر (كوفيد-19)، تطرأ ثغرة قانونيه تتعلق بكيفية التعامل مع الوضع الراهن. ويبقى السؤال الأهم عن الحدود والمدى الذي تطلق به يد السلطات والحكومات في تصديها للأزمات، الأمر الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتعريف الأزمة وتصنيفها. ولعل في دراسة بعض الملامح الدستورية للنظام القانوني العراقي مع عطف بعض نصوصه على الأحكام الدستورية العربية المقارنة، ما يفيد في إكمال صورة التكييف الدستوري لأزمة كورونا وما يرتبط بها من تدابير مواجهة وتداعيات ومشروعية القرارات المتخذة من قبل الإدارة بصددها وهل تتمتع فيها بسلطة مطلقة أم أن الجائحة لم تطلق العنان لجهات الإدارة لاتخاذ ما تشاء من قرارات تعسف بحقوق المواطنين بمناسبتها.

اولاً: نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في التكييف الدستوري لجائحة كورونا في الدستور العراقي والمقارن، ومشروعية أعمال الإدارة في ظل جائحة كورونا، من ثم نتطرق لدور الدستور في تغطية وباء كورونا المستجد من ناحية ومن ناحية أخرى نتناول حدود السلطات الإدارية في التعامل مع هذا الوباء من الناحية الدستورية.

ثانياً: اشكاليات البحث:

تتمثل أولى الإشكاليات في كيفية معالجة جائحة كورونا في الدستور العراقي الدائم والدساتير العربية المقارنة، بمعني آخر هل تناول المشرع الدستوري العراقي جائحة كورونا دستوريا أم لا؟ بصيغة أخرى ما هو التوصيف الدستوري لجائحة كورونا، وهل يمكن اعتبار ما أحدثته من آثار "محنة عامة"؟ وما الانعكاسات القانونية التي يتركها هذا التوصيف أو ذاك؟

إشكالية أخرى تتعلق مدى مشروعية أعمال السلطة الإدارية في ظل جائحة كورونا المستجد؟ وهل تتسع تلك السلطة؟ وهل هناك رقابة على مشروعية قرارات السلطة الإدارية في ظل تلك الجائحة؟

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

إشكالية أخيرة تتعلق بالضوابط الدستورية تمثل قيودا على السلطة التنفيذية في الدولة، والتي أحاط بها الدستور العراقي الحريات الشخصية لحمايتها من تعسف الإدارة في وقت الكوارث والأزمات؟.

ثالثا: منهجية البحث:

عمد البحث نحو تحليل نصوص المواد الدستورية لتأصيل جائحة كورونا في الدستور العراقي فضلا عن مقارنتها بالدساتير العربية الأخرى التي تناولت الجائحة، فضلا عن التشريعات التي تناولت مدى اتساع سلطة الإدارة في ظل هذه الأزمة، من ثم تكون الدراسة تحليلية مقارنة.

رابعا: أهمية البحث وأهدافة

نظرا للمهمة والوظيفة التي تمارسها الدولة وتلتزم بموجبها بحماية النظام العام، أكد المشرع من خلال النصوص القانونية العديدة، على ضرورة حماية الحقوق والحريات العامة من كل تعسف، إذا لا يمكن أن تكون الوظيفة الضبطية التي تمارسها على إطلاقها، فهذا من شأنه أن يجعلها تتعسف في أداء مهامها وتحيد عن الهدف من نشاطها، لذا فهذه الدراسة تهدف لإبراز علاقة سلطة الإدارة ونطاقها بالحريات العامة فيم واجهة المواطنين من ناحية فضلا عن تأصيل الطبيعة الدستورية لجائحة كورونا.

خامسا: خطة البحث:

قسمت الدراسة الي مبحثين متتاليين الأول يتناول التكييف الدستوري لجائحة كورونا نتناول فيه تأصيل الموضوع في الدستور العراقي والدساتير المقارنة، أما الثاني يتناول مشروعية القرارات الإدارية في ظل جائحة كورونا.

المبحث الاول ـ التكييف الدستوري لجائحة كورونا

مع وضوح واجب الدول خلال الأزمات في تطبيق كافة الإجراءات القانونية التي تراها لازمة للحفاظ على أمن المواطنين والمصلحة العامة سواء بموجب صلاحياتها الدستورية أو استناداً إلى قوانين تشريعية متنحها هذا الاختصاص[1]، فقد تباينت الدول في تطبيق إجراءاتها وتدابيرها بمواجهة جائحة كورونا، ولعل السبب في ذلك يعود إلى عنصر الطبيعة المفاجئة التي ارتبطت بالأزمة، وعدم استعداد الدول والمجتمعات لمثل هذا الحدث الاستثنائي المروع. ورغم ذلك، سارعت بعض الدول إلى إصدار تشريعات تتضمن تغليظ العقوبات

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص233. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص479. د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، دون سنة نشر، ص386، د. محمود سامي جمال الدين: المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الأمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ط2، دار القلم، 1990، ص525.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6558 (Print) - ISSN 2518-6566 (Online)

على من ينتهك الحظر الذي فرضته جزئياً ومن ثم كلياً، كالعراق وبعض الدول العربية الأخرى كمصر ومعظم دول الخليج.

المطلب الاول : نظرية الظروف البيئية السليمة في الدستور العراقي

نصت المادة (33) من الدستور العراقي الدائم 2005 في فقرتها الأولي على إنه "لكل فرد حق العيش في ظروفٍ بيئيةٍ سليمة". وقد تم تشريع قانون وزارة البيئة رقم 37 لسنة 2008 الذي استكمل البناء القانوني لوزارة البيئة وحدد مهامها وواجباتها[2]. كما تم مصادقة مجلس النواب على قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009والذي يعد من بين أكثر القوانين فاعلية في معالجة المشاكل البيئية ووضع الضوابط الصارمة للتعامل معها حيث يتضمن فقرة خاصة بتأسيس (شرطة بيئية) لمحاسبة المخالفين والارتقاء بمستوى الرقابة البيئية. وقد حددت المادة الأولى منه الهدف من تشريعه، حيث أشارت إلى "يهدف القانون إلى حماية وتحسين البيئة من خلال إزالة ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال". كذلك قانون حماية و تحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم(8)لسنة 2008 والذ نص في المادة الثانية منه على أنه " يهدف هذا القانون الى تحقيق الأغراض التالية:

أولاً: المحافظة على بيئة الاقليم وحمايتها وتحسينها وتطويرها ومنع تلويثها.

ثانياً: حماية الطبيعة والصحة العامة من أخطار الأنشطة والأفعال المضرة بالبيئة والانسان.
ثالثاً: المحافظة على الموارد الطبيعية وتنميتها وترشيد استخدامها.
رابعاً: جعل السياسة البيئية جزءاً لا يتجزأ من التخطيط الشامل للتنمية في جميع المجالات البشرية والصناعية والزراعية والعمرانية والسياحية وغيرها.
خامساً: رفع مستوى الوعي البيئي، وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها وتشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال".

غني عن البيان أن فيروس كورونا الذي يتسم بسرعة انتشاره يؤثر على سلباً على حق الفرد في بيئة سليمة الأمر الذي يعطي الصلاحية لمؤسسات الدولة التنفيذية لاتخاذ التدابير الملائمة للحفاظ على ما نص عليه الدستور العراقي في حماية هذا الحق باعتباره أحد أهم حقوق الإنسان المكرسة في هذا الدستور.
بيد أن التصور الأقرب لتوصيف جائحة كورونا هو اعتبارها من قبيل المحن العامة الأمر الذي يقع من خلاله على كافة السلطات الدستورية والجهات الإداريـة في العراق، في معرض مواجهتها الانتشار الوباء

[2] تقرير عن واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومدى التزام العراق بتطبيق مواد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، أغسطس 2015، ص15.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

من خلال سلطة الضبط التي تملكها[3]، واجب الالتزام بالأطر الدستورية التي يجب احترامها في أوقات العسر كما في أوقات اليسر، فلا يجوز التذرع بالظروف غير الاعتيادية أو بحالة الطوارئ الصحية للخروج عن السقوف الدستورية واجبة الاحترام، ذلك لأنه، وإن وصفت أهداف الضبط الإداري "بالنسبيّة"، وإن تمتعت سلطات الضبط ببعض السعة في مفهوم المشروعية القانونية في الحالات غير المألوفة والظروف الاستثنائية، ولاسيما فيما يتعلق بتخفيف حدة الرقابة القضائية[4]، فهي تبقى محكومة بالمشروعية الدستورية بجميع تصرفاتها[5]، وبواجب الحرص على تحاشي التعرض لحقوق الأنسان وحرياته الأساسية ما لم تتطلب الظروف ذلك بالحد اللازم والضروري[6]؛ ذلك لأن الحرية مازالت "هي الأصل والقيود الواردة عليها بمثابة الاستثناء"[7].

وترى الباحثة أن موقف المشرع العراقي من الجوائح والأوبئة على وجه الخصوص موقفاً غامضاً إذ أن الدستور العراقي لم يضع نصاً صريحاً يشير إلى هذا الأمر لديه، أو الآثار المترتبة عنه فهل تكون الدولة مسؤولة عن انتشار الوباء وهل يجوز للفرد أن يطلب التعويض بناء على ذلك، وهل تضمن الدولة الحد من انتشار الأوبئة والأمراض، الأمر الذي توصي الباحثة بمناسب المشرع العراقي بتضمين مثل تلك النصوص في الدستور الدائم لديه.

---

(3) من المعروف عن الضبط الإداري أنه يستهدف حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات سواء قبل وقوعها أو وقفها، أو منع تفاقمها عند وقوعها، وذلك في حدود القوانين والأنظمة النافذة في هذا الشأن، وقد حدد للضبط الإداري أهداف تقليدية تصب في خانة حماية: الأمن العام، السكينة العامة، الآداب العامة، والصحة العامة، كما خصص له بعض الأهداف الخاصة كحماية البيئة والاقتصاد والأمن الغذائي على سبيل المثال. يراجع بالفقه العربي في هذا الشأن: عبد المجيد غنيم عفشان المطيري: سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص113. د. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفالح، الكويت، 2008، ص221. د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، 2000، ص 95. د. عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانون للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1985، ص 267. د.سنكر داود محمد: الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي و المصري، دار الشتات- القاهرة، 2012، ص63.

(4) من المعروف، واقعاً وقانوناً، أنه إذا طرأت ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات الضبطية العادية؛ ففي هذه الحالة "لابد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي "و" من الطبيعي أن يساير القضاء الإداري هذه الظروف في قضائه، ويخفف من الرقابة المفروضة على سلطة الضبط في ظل الظروف الاستثنائية." د. عبد الله عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، 1991، ص98. على نجيب حمزة: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، مكتبة دار السلام القانونية، 2017، ص107.

(5) سمير داود سلمان وعلي مجيد العكيلي: مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشريعة الدستورية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015، ص74.

(6) حسن طلال الجليلي: رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة بخصوص أزمة كورونا، HTTPS://WWW.UOMOSUL.EDU.IQ/NEWS/AR/RIGHTS/56651

(7) مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري - الإدارة العامة في معناها العضوي، الإدارة العامة في معناها الوظيفي، الدار الجامعية، دون سنة النشر، ص 161-160.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

بناء عليه خلا الدستور العراقي من تكييف أو توصيف لجائحة كورونا باعتبارها أزمة أو منحة لكي تضمن بموجبها استقرار الأوضاع وحماية الأفراد وتعويضهم عما حل بهم نتيجة تلك الأزمة، وهو ما نتناوله في الدساتير المقارنة في المطلب التالي.

المطلب الثاني :نظرية المحنة والازمات في الدساتير المقارنة

تباينت موقف الدساتير العربية حول توصيف أزمة كورونا إلا أنها قد صنفتها تحت نظرية المحنة أو الأزمة العامة ونعرض ذلك على النحو التالي؛

أولاً: توصيف الجائحة في الدستور المصري

في إطار ما تشكله بعض الأحداث غير التقليدية من تهديدات للأمن والاستقرار المجتمعي، تنص المادة 205 من الدستور المصري على إنشاء "مجلس للأمن القومي برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب، ويختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث، والأزمات بشتى أنواعها واتخاذ ما يلزم لاحتوائها...".

ثانياً: توصيف الجائحة في الدستور الكويتي

دولة الكويت، كمعظم الدول التي تفشت فيها جائحة كورونا، هي في صدد التعامل مع أزمة غير مسبوقة تستدعي السؤال عن توصيفها الدستوري، ولعله من المنطقي والسهل تصنيفها تحت خانة "المحنة العامة" التي تطرقت إليها المادة 25 من الدستور الكويتي[8] ، حيث تشكل "محنة" الجائحة "منحة" للتفكير والتدبير في المجال القانوني باتجاه ضبط مدلولات المصطلحات، وصياغة النصوص والتشريعات اللازمة لأوقات الكوارث والأزمات والمحن الكبرى، ليس فقط على الصعيد المحلي الكويتي بل على الصعيد الدولي والدولي.

ففي التعريف اللغوي للمحنة، يشار إليها بأنها: "بلاء وشدة، وما يمتحن الإنسان به من بليَّة وتجربة شديدة مؤلمة" ، وينطبق ذلك على لفظ "جائحة"، التي بمدلولها اللغوي والديني المباشر تعني البلاء المنتشر والهلاك السائد، مع الإشارة إلى أنه لتوصيف أي مرض منتشر على أنه "جائحة"[9]، يعتد في ذلك بتصنيف

---

[8] تنص المادة 25 من الدستور الكويتي على أن: "تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية".

[9] لغة، الجائحة من الجوح والاجتياح وتعني الهلاك، والاستئصال. يقال وجاحتهم السنة جوحاً وجياحة أي استأصلت أموالهم. أما اصطلاحاً، فيقصد بها: "ما أتلف من معجوز عن دفعه عادة قدراً من ثمر ونبات بعد بيعه"، أو بأنها: "كل ما أصاب الثمرة بأي وجه كان، فهو جائحة سارقاً كان أو غيره." وأما أساسها الفقهي، فيعود إلى أدلة في القرآن والسنّة النبوية الشريفة والقواعد الفقهية. من الأدلة في القرآن الكريم قوله تعالى: "لا يكلِّف الله نفساً إلا وسعها لَها ما كسبَت وعلَيْها ما اكتَسبَت"، سورة البقرة، الآية 286، وقوله عز وجل: "يريد الله بكم اليسر ولاَ يريد بكم العسر"، سورة البقرة، الآية 185، وقوله تعالى: "وما جعل

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

منظمة الصحة العالمية، التي أعلنت في مارس 2020 أنه: "إزاء مستويات تفشي فيروس كورونا المستجد" المثيرة للقلق ومستوى خطورته ومستويات انعدام التحرك المقلقة في العالم، كان لابد من تصنيف مرض كوفيد19- على أنه جائحة"[10] .

ثالثاً: توصيف الجائحة في الدستور البحريني

نجد أن نصوص الدستور البحريني لم تبتعد كثيراً عن اتجاه الدستور الكويتي في مقاربته للأزمات العامة بمصطلح "محنة" أو "كارثة"، فها هي المادة 12 من الدستور البحريني تتبنى نفس التعابير الواردة في المادة 25 من الدستور الكويتي بنصها على أن: "تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية".

رابعاً: توصيف الجائحة في الدستور المغربي

وفي نفس سياق تحمل المجتمع بعض الأعباء الناجمة عن الأزمات التي تناولتها الدساتير العربية ببعض المسميات المختلفة، حيث ورد في الفصل 40 من دستور المملكة المغربية أن: "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد."

وعليه يكون المصطلحان الغالبان على تكييف الأزمات غير التقليدية في الدساتير العربية هما: المحنة والكارثة، وبالمقابل اكتفت بعض الدساتير بذكر الأوبئة دون غيرها من الأحداث التي تسبب أزمات عامة،

علَيْكم في الدين من حرج"، سورة الحج، الآية 78. ومن أقوى أدلة السنّة النبوية الشريفة، حديث جابر رضى الله عنه أن: "النبي صلى الله عليه وسلم أمر بوضع الجوائح".

أما القواعد الفقهية فعديدة، تفيد بمجموعها رفع الضرر ودفعه عن المضرور، منها قاعدة "المشقة تجلب التيسير"، وقاعدة "إذا ضاق الأمر اتسع"، وقاعدة "الضرر يدفع بقدر الإمكان"، وقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات".

لمزيد من التفصيل: لسان العرب: دار صادر، ج7، ط1، بيروت، دون تاريخ نشر، ص320. محمد بوكماش: نظرية الظروف الطارئة وعلاقتها بالجوائح، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، العدد العاشر، يناير 2012، ص 325. د. عادل مبارك المطيرات: أحكام الجوائح في الفقه الإسلامي وصلتها بنظريتي الضرورة والظروف الطارئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، قسم الشريعة الإسلامية، جامعة القاهرة، 2001، ص 68.

[10] وفق اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005، لإعلان حالة الطوارئ الصحية العالمية، يستشير المدير العام لمنظمة الصحة العالمية لجنة الطوارئ الصحية التابعة للمنظمة، ويستعين بالمعلومات المقدمة من طرف الدول الأطراف، والخبراء وخطر الانتشار الدولي للمرض، وخطر التأثير على التجارة والسفر الدوليين، ويتخذ القرار النهائي لإعلانها. ويؤدي الإعلان عن حالة طوارئ صحية عالمية، إلى تقديم توصيات إلى جميع البلدان، تهدف إلى منع انتشار المرض عبر الحدود أو الحد منه، مع تجنب التدخل غير الضروري في التجارة والسفر. كما أنه وفقاً لبروتوكولات المنظمة، فإن الإعلان عن "جائحة" لا علاقة له بالتغييرات التي تطرأ على خصائص أي مرض، ولكنه يرتبط إما بـ "زيادة مفاجئة في الحالات المرضية أو في المرض الذي يمكن أن يكون متفردا في دولة واحدة أو مجتمع واحد"، وأما "عندما ينتشر مرض جديد، لا يتمتع فيه الناس بالحصانة، في جميع أنحاء العالم بما يفوق التوقعات." وبتطبيق ذلك على جائحة كورونا، نجد أنفسنا بلا أدنى شك أمام محنة عالمية وعامة يرتبط بها كم كبير من التداعيات والانعكاسات، المحلية والدولية، مما فرض اتخاذ مجموعة من التدابير الاستثنائية القاسية وغير المسبوقة، أدت إلى تعطيل الحياة الطبيعية والحركة المعتادة للدول والمجتمعات .

اللوائح الصحية الدولية، منظمة الصحة العالمية، ط2، ص 9. HTTPS://WWW.WHO.INT/AR

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ومن ذلك المادة 23 من دستور دولة قطر التي تنص على أن: "تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون"، وكذلك المادة 19 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة التي تنص على أن: "يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة، ويشجع على إنشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج العامة والخاصة"، والمادة 66 من الدستور الجزائري التي تنص على أن: "تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها."

ومن أولى تداعيات اعتبار أزمة كورونا أنها "محنة عامة"، هو اختلاف وجهات النظر في مدى التزام الدولة بتعويض المتضررين مباشرة من الجائحة ومن التدابير المتخذة في هذا الشأن، فقد يُرى إلى أن الدولة ملزمة دستورياً بجبر ما يمكن من أضرار أصابت المؤسسات والأفراد خلال فترة تفشي "الجائحة" وبسببها، وذلك في الدساتير التي نصت على فكرة التعويض وبخاصة في المواد التي تلزم الدولة ببعض الواجبات الخاصة بالرعاية الصحية.

وعلى خلاف ذلك قد يُرى أنه حتى وإن اعتبرت هذه الظروف من قبيل المحن العامة، فإن الدولة غير ملزمة بتعويض المتضرر بشكل مباشر من الخزينة العامة، وذلك على سند من القول إن تلك الدساتير فرقت بين أمرين: الأول تضامن المجتمع في تحمل أعباء هذه الكوارث والمحن العامة، وهو ما تكفله الدولة، أما الأمر الثاني، وهو التعويض، فقد قصره النص الدستوري على الأضرار الناجمة عن حالة الحرب وغيرها دون أن تشمل بذلك الأضرار الناتجة عن الأوبئة.

وتميل الباحثة إلى الرأي الأخير نظراً لصعوبة تحقق الفرض من ناحية، ومن ناحية أخرى أن الدولة كثفت مجهوداتها لصد انتشار الفيروس مما أدى إلى زيادة المخصصات المالية المرصودة لقطاع الصحة والمستلزمات الطبية وقطاع الخدمات الطبي وخلافة، كما ان تصرفات الأشخاص الفردية قد تكون هي السبب في انتشار الفيروس فيجعل من خطأ الشخص سببا يستغرق التزام الدولة في الحد من انتشار الفيروس كما لو لم يلتزم المواطن بتدابير الحجر الصحي أو التباعد الاجتماعي وخلافه.

المبحث الثاني: مشروعية القرارات الإدارية في ظل جائحة كورونا

الظروف الاستثنائية التي تفرضها حالة الطوارئ الصحية لا تبرر منح السلطة التنفيذية سلطات مطلقة دون أي رقابة، فالسلطات الدستورية ممثلة في السلطة التشريعية والقضائية مازالت قائمة والقوانين لم تعطل لأن الدستور في العراق لا يسمح بذلك أصلاً وينبغي الدفاع عن دور القضاء كضامن للحقوق والحريات حتى في الظروف الاستثنائية، إذ لا يقبل أن تتعطل هذه الوظيفة بداعي هذه الظروف، فتصبح الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية في حل من أي رقابة قضائية فالأمن القضائي ليس مجرد شعار يرفع في المناسبات، بل ينبغي أن يتجلى في الأحكام والقرارات القضائية.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ويرتكز في هذا المجال خاصة على أن القضاء الإداري، وهو يراقب نشاط الإدارة بشقيه المرفقي التخصصي والضبطي، يقوم في حالة الفراغ أو النقص التشريعي بوضع "المبادئ العامة"، وهو بذلك "إنما يفعل ما كان يجب على المشرع فعله، إذا ما أراد الإعراب عن إرادته بإصدار تشريع ينظم الموضوع نفسه الذي تصدى له القضاء وقرر بشأنه مبدأ عاماً.

المطلب الاول: اتساع سلطة الإدارة في ظل جائحة كورونا

من المسلم به أن سلطة الإدارة تضطلّع لاتخاذ اللازم في حالة الظروف الاستثنائية لا سيما مع انتشار فيروس كورونا المستجد وذلك لاحتواء الأزمة قدر الإمكان وهذا واجب على الدولة بما نص عليه في الدستور العراقي في المادة 30 منه[11]، وفي سبيل ذلك تتسع سلطات الدولة الإدارية، ورغم تجاوز الحدود القانونية المرسومة لها، مما يثير معه التساؤل حول الأساس القانوني لاتساع سلطة الإدارة في ظل جائحة كورونا؟

يتمثل الأساس القانوني لاتساع سلطة الإدارة في ظل جائحة كورونا هو اعتبارها أحد تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية، حيث تستطيع الإدارة في ظل تلك الظروف لاسيما جائحة كورونا إن توقف أو تعطل بعض الضمانات القانونية والدستورية المقدرة لحماية الحريات العامة هذا وتستند نظرية الظروف الاستثنائية إلى أساسين[12] الأول فلسفي؛ يرجع تحديده إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر إبان الحرب العالمية الأولى أن الضرورة المستمدة من ظروف الحرب تسمح للإدارة بإصدار قرارات إدارية مخالفة للقانون الذي ينظم الأوضاع القانونية في ظل الظروف العادية لمواجهة ما ينجم عنه من أثار[13].

والثاني أساس دستوري الذي يتمثل في النصوص الدستورية التي جاءت بها جميع الدساتير وفي كل الدول على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها الفكرية والسياسية التي منحت الإدارة جميع السلطات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تواجهها خارجية أم طبيعية أم داخلية كانت أم خارجية[14].

وتعرف نظرية الظروف الاستثنائية بأنها نظرية قضائية أنشأها القضاء الإداري وأضفى بمقتضاها صفة المشروعية على بعض القرارات التي تعتبر قرارات غير مشروعة فيما لو أصدرتها الإدارة في الظروف العادية باعتبارها إجراءات وتدابير ضرورية للمحافظة على الأمن العام والسير الاعتيادي للمرافق العامة[15]وتعرف أيضا بأنها تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما

(11) والتي نصت على أنه "أولاً: تكفل الدولة للفرد وللأسرة، وبخاصة الطفل والمرأة، الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياةٍ حرةٍ كريمة..... ".
(12) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، 1966، ص863.
(13) مشار إليه لدى د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984، ص 119.
(14) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 99.
(15) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 99.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

يدفع السلطات القائمة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع الخطر[16] وهذا الخطر أما أن يكون خارجياً كالحرب أو داخلياً كالثورة أو العصيان المسلح أو الاضطرابات والكوارث[17] أو طبيعيا كوباء كورونا المستجد ولتوضيح ذلك نقول أن الدولة قد تتعرض لازمات تتطلب اتخاذ قرارات تعد عادة غير مشروعة مما استدعى ابتداع هذه النظرية من قبل القضاء كما قلنا وهذه النظرية لا تستبعد ـ مبدأ المشروعية ـ بصفة مطلقة وإنما تميز بين المشروعية في الظروف العادية والمشروعية في الظروف الاستثنائية فالإدارة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية في حالة الأزمة ولكن هذا المبدأ يكون له معنى جديداً ويخضع تقدير تلك الظروف لمعرفة ما أذا كانت استثنائية لرقابة القضاء الإداري[18]،[19] . هذا عن تعريف النظرية كذلك وجد اختلاف بين الفقهاء حول تسمية هذه النظرية[20]

فمنهم من ذهب إلى تسميتها بنظرية الضرورة ومنهم من أطلق عليها نظرية الظروف الاستثنائية هذا وان بعض الفقهاء ومنهم محمود حافظ قد اعتبر نظرية الضرورة والظروف الاستثنائية في معنى واحد واستعملها كمترادفتين[21] وأطلق عليها البعض (نظرية سلطات فترة الأزمة) وأسماها بنظرية سلطات الحرب[22] ولكن التسمية الغالبة بين الفقهاء والكتاب هي نظرية الظروف الاستثنائية [23].

ولعل فكرة الضرورة هي التي تلجئ الدولة أن توسع من سلطاتها التنفيذية لاحتواء الجائحة أو الوباء، والضرورة هي ((تلك الحالة من الخطر الجسيم العال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمة))[24] هذا وتقوم فكرة الضرورة بصورة عامة على ركنين، ركن موضوع، وركن شكلي ويتمثل الركن الموضوعي

---

[16] حسن ضياء حسن الخلخالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006، ص27.

[17] د. يسري محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1995، ص10.

[18] د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص119.

[19] وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بتاريخ (13) إبريل سنة 1957 بقولها ((للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها بتقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام ولا يطلب من الإدارة في هذه الظروف الخطرة ما يطلب منها في الظروف العادية من الدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها)) د. سعيد عبد المنعم الحكيم المحامي: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1976، ص47.

[20] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، 1997، ص 43.

[21] د. حسن ضياء حسن الخلخالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، المرجع السابق، ص37.

[22] د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 1998، ص27.

[23] د. محمد احمد عبد النعيم: شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، 2002، ص11. كاظم علي الجنابي: سلطات الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995، ص 7. سعدون عنتر الجنابي: أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981، ص51.

[24] سعدون عنتر الجنابي: أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، المرجع السابق، ص62، كاظم علي الجنابي: سلطات الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص11.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونيا ولعل المصلحة هنا متعلقة بالحالة الصحية لأفراد الدولة، أما الركن الشكلي فيتمثل في السلوك أو التصرف الذي يتخذه صاحب المصلحة إزاء الخطر الذي يحيط به وهذا السلوك إما أن يتمثل في التجاوز على أحكام القانون أو انه يتمثل بالتضحية بالمصلحة المعتبرة رعاية للنص فالمسألة عبارة عن موازنة شخصية بين الحفاظ على الحق ومراعاة للنص[25] هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة وكثير من الكتاب يعتبرون فكرة الضرورة أساسا لنظرية الظروف الاستثنائية بل أن بعضهم لم يفرق مطلقا بين الضرورة والظروف الاستثنائية وأغلب الآراء تلتقي في ضرورة البقاء على الدولة لأنها الأداة التي تعمل على بقاء القانون ويبنون على ذلك أن المبدأ الأساس هو مبدأ المشروعية ومقتضاه احترام القانون[26].

المطلب الثاني : الضوابط الدستورية للإدارة في ظل جائحة كورونا

يبقى الحكم القانوني الأبرز في التعامل مع فيروس كورونا لأحكام الدستور، لذلك، فإن أي قرار أو تصرف أو تدبير يمكن أن يتخذ لمواجهة انتشار وباء كورونا لابد أن يجد ركائزه وصداه في أحكام الدستور الذي لا يتردد الرأي العام والمواطنون والسياسيون في التصدي ألي مساس به بكافة الوسائل المشروعة، وعلى رأسها اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا.

وعليه لا يجوز لأجهزة الدولة التي تسهم طبقاً للدستور في ركب الحضارة الإنسانية أن تمس في معرض ممارستها لصلاحياتها الاستثنائية في الزمن الكوروني بـ"المقومات الأساسية للمجتمع العراقي" و"الحقوق والواجبات العامة" التي أفرد لها الدستور العراقي الدائم بابين منه هما، على التوالي، الأول والثاني. فمن حيث "العدل والحرية والمساواة دعامات المجتمع"، فلا مساس بحرية ولا تجاوز لحق ولا اعتداء على خصوصية، إلا في حدود القانون والضرورة التي تفرضها الظروف الاستثنائية، ولا تفريق بين مواطن وآخر ولا بين مقيم وعراقي إلا وفق الضوابط التي تنص عليها القوانين.

فها هي المادة 14 من الدستور العراقي تعلن أن الناس بشكل عام، عراقيون وأجانب، هم "سواسية في الكرامة الإنسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والوجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين"، كما أنه مهما استلزمت الاعتبارات الصحية من تدابير، تبقى "للمساكن حرمة"، فال يجوز دخولها بغير إذن أهلها، إلا "في الأحوال التي يعينها القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه."

وفي جميع الأحوال فإن "الحرية الشخصية مكفولة"، ولا يجوز سنداً لنص المادة 69 من الدستور العراقي ثانيا، ب "القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه، أو تحديد إقامته، أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل

---

[25] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص771. القاضي محمد رميض دهاش: نظرية الضرورة في القانون الإداري، رسالة مقدمة للمعهد القضائي، 1991، ص33، وكذلك د. سهير على أحمد سلطة إصدار اللوائح ((القرارات التنظيمية))، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999، ص261.

[26] د. محمد مدني: مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة، القوانين واللوائح في القانون المصري، دراسة مقارنة، دون دار نشر، 1952، ص 251.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

"خارج إطار المشروعية وما تفرضه النصوص القانونية، وإذا ما خالف أي إنسان واجباته بالالتزام بالقوانين واللوائح والتدابير المفروضة في الظروف العادية أو الاستثنائية لا يجوز بأي حال أن يتعرض للاحتجاز ولا للمحاكمة دون مسوغ قانوني، إذ إنه من الثابت دستورياً أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون"، وفي حال تم القبض عليه لا يجوز أن يتعرض "للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة".

بالمقابل، وبقدر ما يتعني على الإدارة الالتزام بالضوابط الدستورية والقانونية، يقع على عاتق المجتمع، مواطنين ومقيمين، واجبات دستورية تتضاعف أهميتها تحديداً في أيام المحن العامة والأزمـات والكوارث، ومن بينها مراعاة النظام العام، وتعزيز أو أصر "التعاون والتراحم"، و"حب الوطن" الذي اعتبرته من المقومات الرئيسيّة للأسرة التي هي وفق المـادة نفسها "أسـاس المجتمع" الـذي يقع عليه واجب التضامن في "تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة."
وفي هذا السياق، ورغم أن "التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه"، وهو "حق للعراقيين... في حدود النظام العام والآداب" وفقا لنص المادة 34 من الدستور العراقي، ورغم أنه طبقاً لنص المادة 22 من الدستور ذاته" أولاً:- العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريمةً"، وهو "واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام"، كما أن "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة"، ومع التسليم بالمبدأ الدستوري بأن: "الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة"، فإن ذلك كله يكون وفقا للشروط والأوضـاع التي يبيّنها القانون، أما وقد اقتضت المصلحة العامة في زمن المحنة العامة تعطيل المرافق العامة والمؤسسات التعليمية، كما اقتضت تحديد ساعات التنقل والعمل كلياً أو جزئياً، فما على المواطنين والمقيمين، إلا التنفيذ والالتزام طالما لم تتجاوز السلطات أحكام الدستور والقانون.
وفي السياق نفسه، وبقدر حرص التجار والمستثمرين وأصحاب العقار على مصالحهم واستمرار نشاطهم متمسكين بنص المادة 25 من الدستور التي تؤكد أن: "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصاديةٍ حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته." فالاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط اخلصا، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين"، فإن حرية ممارستهم للنشاط التجاري والاستثماري تقتضي أن تبقى وفق نص المادة نفسها "في حدود القانون"، الذي يضع ضوابط للإجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة في مواجهة جائحة كورونا، والذي ينظم وفق الدستور "على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، وعلاقة مالك العقارات بمستأجريها."

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6558 (Print) - ISSN 2518-6566 (Online)

الاستنتاجات والاقتراحات

اولا: الاستنتاجات:

1- لم ينص الدستور العراقي على تأصيل نظيرة المحنة أو الأزمات والكوارث في الدستور العراقي الدائم 2005 على خلاف ما نصت عليه الدساتير العربية الأخرى.
2- لا مناص ان سلطة الدولة تتسع من خلال الجهات الإدارة للحد من الأثار السلبية لانتشار جائحة فيروس كورونا.
3- الأساس القانوني لاتساع سلطة الدولة في ظل جائحة كورونا هو نظرية الظروف الاستثنائية المتفق عليها فقها وقضاءً.
4- تدخل سلطات الدولة لفرض التدابير الوقائية للحد من انتشار جائحة كورونا لا يعد خيارا لها وإنما واجبا تقتضيه وظيفة تلك السلطات.
5- لا يمكن بحال الاعتراف للأفراد بحق مساءلة الدولة عن انتشار فيروس كورونا المستجد واقتضاء تعويض منها نتيجة ذلك.

ثانيا: المقترحات:

1- أن يقوم الدستور العراقي بتأصيل الأزمات والكوارث لديه بأن ينض في دستور على أن "تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية".
2- النص صراحة على خضوع الإدارة للرقابة القانونية والدستورية في حالة الأزمات الصحية العالمية كوباء كورونا المستجد.

3- النص على اعتبار المبادئ الدستورية المتعلقة بالحريات الشخصية قيودا على جهات الإدارة في الظروف الاستثنائية كالنطاق الزمني لوباء كورونا.

المصادر:

- **المراجع العربية**

1. لسان العرب: دار صادر، ج7، ط1، بيروت، دون تاريخ نشر.

- **المراجع القانونية**

1. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفالح، الكويت، 2008.
2. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، دون سنة نشر.
3. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 1998.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

4. ـــــــ: المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الأمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ط2، دار القلم، 1990.
5. سعيد عبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1976 -
6. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984 -
7. ـــــــ: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثامنة، 1966
8. سمير داود سلمان وعلي مجيد العكيلي: مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشريعة الدستورية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015.
9. عبد الله عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، 1991.
10. عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانون للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1985.
11. على نجيب حمزة: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، مكتبة دار السلام القانونية، 2017.
12. علي خطار شنطاوي: موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
13. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، 2000.
14. ـــــــ: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1998.
15. محمد احمد عبد النعيم: شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، 2002 -
16. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
17. محمد مدني: مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة، القوانين واللوائح في القانون المصري، دراسة مقارنة، دون دار نشر، 1952.
18. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، 1997 -
19. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري - الإدارة العامة في معناها العضوي، الإدارة العامة في معناها الوظيفي، الدار الجامعية، دون سنة نشر.
20. يسري محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1995.

- **الرسائل العلمية**

أ. رسائل الماجستير

1. سعدون عنتر الجنابي: أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981.
2. عبد المجيد غنيم عقشان المطيري: سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.
3. كاظم علي الجنابي: سلطات الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995 -

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6558 (Print) - ISSN 2518-6566 (Online)

ب. رسائل الدكتوراه

1. حسن ضياء حسن الخلخالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006 -
2. سهير على أحمد: سلطة إصدار اللوائح ((القرارات التنظيمية))، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999.
3. عادل مبارك المطيرات: أحكام الجوائح في الفقه الإسلامي وصلتها بنظريتي الضرورة والظروف الطارئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، قسم الشريعة الإسلامية، جامعة القاهرة، 2001.

- **المجلات والمقالات والمنشورات**

1. محمد بوكماش: نظرية الظروف الطارئة وعلاقتها بالجوائح، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، العدد العاشر، يناير 2012.
2. حسن طلال الجليلي: رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة بخصوص أزمة كورونا،HTTPS://WWW.UOMOSUL.EDU.IQ/NEWS/AR/RIGHTS/56651
3. محمد رميض دهاش: نظرية الضرورة في القانون الإداري، رسالة مقدمة للمعهد القضائي، 1991.

- **المواقع الإلكترونية**

1. HTTPS://WWW.WHO.INT/AR.

سنوره ده ستوريه كانى ده سه لاتى به ريوه بردن له سايه ى به تاى كۆرۆنا دا

پوخته:

له سەرەتاكانى جيهانى ئێستاوه له كاتى ئێستادا جيهان خۆى له بەرامبەر دوژمنێكى شاراوەى بێ ناسنامەدا بينيەوه كه به خێرايى سنورى دەوڵەتانى بەزاند به هۆى هۆكاره جيهانيەكانى پەيوەنديەوه، دوژمنێک كه پێويستى به جەنگه كلاسيكيەكان نيه بەڵكوتەنها تەوقه كردنێک يان دەست لێدانێكى بەسه بۆ ئەوەى به خێرايى هەورە بروسكه بگوازرێتەوه، كه قوربانيەكانى زۆر زياترن له قوربانيەكانى چەكه زيرەكەكان، دوژمنێكه كه فێڵەكەى جێگەى دڵنيايى نيه، رِزگار بونيش لێى به كرەنتين و دابڕگەى خۆ ويست و گرتنه بەرى هۆكارەكانى خۆ پارێزيه ئەوەش ڤايرۆسى كۆرۆنايه كه دەبێت به هۆى توشبون به نەخۆشى كۆڤيد ١٩، كه گۆى زەوى توشى قەيران و ناڕەحەتى يەكى ڕاستەقينەى چاوەڕواننەكراو كرد به گەشەسەندنى و پەرەسەندنى، وەک ئەزانين له كاتى كێشەو نەهامەتى و كارەساتەكاندا دەوڵەت مافى گرتنەبەرى ئەو ڕێكارانەى

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٦) – العدد (٢)، ربيع ٢٠٢١
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

هەیە کە بە پێویستی دەزانێت بۆ پاراستنی ئاسایش و سەلامەتی کۆمەڵگا، هەرچەندە گرنگ دەرکردنی یاساکان نیە بۆ ئەو مەبەستە، بەڵکو گرنگ چۆنێتی جێ بە جێ کردنێتی بە تایبەتی لە کاتی ئەو قەیرانانەی کە هەمو چین و توێژەکانی کۆمەڵگا دەشڵەژێنێت و شەکەتیان دەکات، لە گەڵ ڕەچاوکردنی ئەوەی ئەو ڕێکارانە نەبنە هۆی پێشێل کردنی بنەماو پرەنسیپە چەسپاوەکان لە هەر وڵاتێکدا، بە تایبەتی ئەوانەی پەیوەندی دارن بە ماف و ئازادیەکانەوە.

Constitutional Limits to Administration Authority in Light of the Corona Pandemic

A Comparative Analytical Study

Dr. Soz Hameed Majeed
Department of law, College of law, University of Sulaimani, Sulaimani, Kurdistan region, Iraq
Soz.majeed@univsul.edu.iq

Abstract

Since the beginning of 2021, the Corona virus, which causes 19-COVID-19 disease, has affected public life and private law areas, which became different with the difference in the authority of administration during the organization of the pandemic, as it expanded to Tamer by closing other whole and partial times, as well as other Factors of social distancing and other legal repercussions that affect the rights and freedoms of society. Certain procedures in cases of crises and disasters, and the initiation of certain procedures to preserve the security and safety of society, and the initiation of crises in crises that all local communities put pressure on, without prejudice to the tenets, principles and provisions contained in the Algerian constitution.