Mohanad Qasim Zghair ALSWAIEDI ¹

**THE DISCRETIONARY AUTHORITY OF THE SUPREME
COMMITTEE FOR NATIONAL HEALTH AND SAFETY IN IRAQ
AND THE RELATIONSHIP OF ITS DECISIONS TO PUBLIC
FREEDOMS**

<http://dx.doi.org/10.47832/2717-8293.3-3.8>

Research Article

Received:

27/12/2020

Accepted:

22/01/2021

Published:

01/03/2021

This article has been
scanned by iThenticat
No plagiarism detected

Copyright © Published
by Rimak Journal,
www.rimakjournal.com

Rimar Academy, Fatih,
Istanbul, 34093 Turkey
All rights reserved

Abstract:

The executive authorities in various countries seek to achieve the public interest. They may sometimes be exposed to exceptional circumstances, a shift between the executive authority and its pursuit of the public good.

As a result, the authority of the administration has expanded to confront unexpected events, and it was necessary for the administration to be granted a great deal of freedom of action in the exercise of these competencies .

Therefore, we find that the passage of Iraq under exceptional and unforeseen circumstances, represented by the Corona pandemic, necessitated the formation of the Supreme Committee for

National Health and Safety, and granting it wide powers and several specializations, for the purpose

of exercising those specializations with a degree of freedom of action . Its decisions should have affected some public freedoms, so we will discuss this problematic

between expanding discretionary power and exercising public freedoms under exceptional circumstances.

Key words: The Discretionary Authority; National Health; Public Freedoms.

¹ Dr. , AL Mustafa University College, Iraq, dr.mohanad72@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7828-8081>

السلطة التقديرية للجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في العراق وعلاقته بقراراتها بالحريات

مهند قاسم زغير السويدي²

الملخص

لقد مرت المجتمعات على مر العصور بالعديد من الظروف الطارئة الاقتصادية أو الصحية أو الاجتماعية وغيرها من الحوادث الاستثنائية التي أثرت على مختلف نواحي الحياة فيها وبتطور المجتمعات وازدياد ادراك الإنسان لحقيقة الظواهر المحيطة به فقد حاولت المجتمعات على اختلافها السعي إلى تخفيف تأثير تلك الحوادث والظروف الاستثنائية بطرق اختلفت من مجتمع إلى آخر ومن مرحلة تطوريه في حياة البشر إلى مرحلة أخرى في سعي حثيث استهدف تحقيق غاية مضمونها السعي إلى الوقاية ابتداءً من حصول أو حدوث تلك الظروف الاستثنائية قدر المستطاع مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية حدوث الاستثنائي من الظروف لإضافة هدف بجانب السعي للوقاية يتمثل في اتخاذ كل مايلزم للحد من آثار الظرف الاستثنائي فعلى سبيل المثال وفي مجال بحثنا تحديداً عرفت المجتمعات أنواعاً من الآفات والأمراض التي اجتاحتها مؤثرة على كل نواحي الحياة فيها معرضة تلك المجتمعات إلى كوارث إنسانية قل نظير بعضها على مر التاريخ وكان المرض الناشئ عن فايروس كوفيد 19 اخرها واطورها على صعيد الانتشار والتأثير السلبي على مجمل نواحي الحياة فقد أوصل الأمور إلى مرحلة التوقف التام أو شبه التام لكل جزئيات النشاط الاجتماعي للإنسان وإدراكاً من تلك المجتمعات إلى إمكانية حصول الأمراض الوبائية وانتشارها بين الناس وأثار المدمرة فقد سعت الدول على اختلافها إلى محاولة تحقيق هدفٍ اسمى يتمثل في الوقاية من تلك الأمراض وهدف لا يقل سمواً عن الأول يتمثل في السعي إلى تقليل انتشار تلك الأوبئة والحد من أثارها على حياة الإنسان وأن محاولة تحقيق الأهداف التي أشرنا إليها كان واضحاً وجلياً من خلال القوانين المنظمة لعمل وجهد قطاعات واجهزه مختلفه في الدول فتبنت تلك القوانين السعي إلى تحقيق الضبط التشريعي ليكون إطاراً عاماً لممارسة الضبط الإداري مما يتيح للسلطة التنفيذية تحقيق أهداف الضبط الإداري المتمثل في المحافظة على النظام العام بحيث يكتسب من ذلك نشاط الضبط لمشروعيته ونظراً لتعدد عناصر النظام العام التقليدي فهو يتضمن الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة فقد تعددت تبعاً لذلك الجهات المناط بها السعي للحفاظ على النظام العام لذا نجد ان العراق قد سعى إلى تكوين جهة مختصة بمواجهه جائحة كورونا فكان قرار مجلس الوزراء العراقي في جلسته الثانية عشرة المنعقدة بتاريخ 26/3/2020 الذي تم بموجبه تأسيس لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية تتولى وضع الخطط بالتنسيق مع اجهزة الدولة الأخرى لغرض مكافحة فايروس كوفيد 19 في العراق ولأهمية هذه اللجنة وقراراتها قررنا بعد التوكل على الله البحث في السلطة التقديرية للجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في العراق متناولين في البحث بيان الأساس القانوني والدستوري لتشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها وبيان الطبيعة القانونية لقراراتها مستهدفين من ذلك بيان فيما إذا كانت تلك اللجنة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارسة اختصاصاتها في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر على البلاد وبيان العلاقة ما بين قراراتها والحريات العامة.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية؛ والسلامة الوطنية ؛ الحريات.

² د. ، كلية المصطفى الجامعة ، العراق ، dr.mohanad72@gmail.com

المقدمة:

انتشر وباء كورونا على صعيد عالمي فلم تسلم دولة من انتشاره أو على الأقل إمكانية انتشاره فيها مما خلق حالة كادت أن تصل إلى الفوضى ونتيجة لذلك تعطلت أغلب نواحي الحياة مما خلق حالة من القلق والترقب لدى الدول وشعوبها في محاولة من بعضها لتجنب الوباء وفي محاولة من البعض الآخر للحد من أثار انتشاره المدمرة على النواحي المختلفة للحياة لئلا نجد أن الدول تسارعت في السعي لتحقيق الأهداف التي اشترتها اليها والمتمثلة في الوقاية ابتداءً والعلاج والحد من الانتشار للوباء انتهاءً ونظراً للحجم الكبير لهذه الكارثة الإنسانية التي لم تكن في المتوقع أو في الحسبان كان لابد للمجتمعات والدول من اتخاذ تدابير غير معهوده سابقاً في سعي حثيث للحفاظ على كيان تلك المجتمعات والدول وفي العراق وإدراكاً من الدولة واجهته بحجم الخطر الناتج عن مثل هكذا ظرف استثنائي صدر عن مجلس الوزراء الأمر الديواني رقم 55 لسنة 2020 والذي بمقتضاه تم تشكيل خلية أزمة انيطت رئاستها بوزير الصحة وأتخذت تلك الخلية قرارات عدة منها حظر للتجوال ومنع للسفر وغلق للمنافذ الحدودية ونظراً لحجم المشاكل الناشئة عن انتشار الوباء ومحدودية الفعالية لقرارات خلية الأزمة صدر قرار مجلس الوزراء رقم 79 لسنة 26/3/2020 والذي تمخض عنه تأليف اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة جائحة فيروس كورونا المستجد ولغرض بيان الأساس الدستوري والقانوني لتشكيل هذه اللجنة وبيان السلطة التقديرية لهذه اللجنة ومدى تأثير قراراتها على الحريات العامة في ظل تصاعد نسبة الاصابات وامتداد أثار الجائحة لأغلب نواحي الحياة مما جعل قرارات اللجنة ذات تماس مباشر بالحريات العامة.

هيكلية البحث:

وبناءً على ما تقدم تم تقسيم البحث إلى مبحثين المبحث الأول كان بعنوان الأساس الدستوري والتشريعي لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية والذي تضمن مطلبين الأول كان بعنوان الأساس الدستوري لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في العراق والمطلب الثاني كان بعنوان الأساس التشريعي لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية .

أما المبحث الثاني فكان بعنوان السلطة التقديرية في قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية وعلاقتها بالحريات العامة وتضمن أيضاً مطلبين الأول كان بعنوان السلطة التقديرية في قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في ظل الظروف الاستثنائية والمطلب الثاني كان بعنوان تأثير قرارات اللجنة المتخذة استناداً لسلطتها التقديرية على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية.

أهميه البحث:

يعد هذا البحث من الموضوعات التي لها أهميه بالغة في المجال القانوني لاسيما وان البحث يستعرض سلطات الإدارة أو إحدى تشكيلاتها في الظروف الاستثنائية لبيان سلطتها التقديرية ومدى اتساعها وتأثير ذلك على الحريات العامة وممارستها في المجتمع.

أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى بيان أن ممارسة الإدارة لسلطاتها في الظروف الاستثنائية تؤسس على قواعد قانونية في مقدمتها أن سلامه الشعب فوق القانون فتتسع دائرة سلطات الإدارة في ممارستها لاختصاصاتها إلا أنها ورغم اتساع سلطتها التقديرية تظل محكومة بمبدأ المشروعية إلا أنها مشروعية استثنائية قررها الظرف الاستثنائي فلا تتعدى على الحريات العامة إلا بالقدر النزيير اللازم للحفاظ على النظام العام في ظل ظرف غير اعتيادي تمر به البلاد .

منهجية البحث:

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الجوانب المختلفة المتعلقة بموضوع سلطات الإدارة وتحديد سلطات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية وتحليل قراراتها واثرها على الحريات العامة .

المبحث الأول: الأساس الدستوري والتشريعي لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في العراق
من البديهي الاقرار بان الهدف الرئيسي من أنشاء الدولة يتمثل في تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة النظام فظهرت السلطات كضرورة لا يتصور وجود النظام الجماعي واستقراره وتطوره بغيرها {1} واقترن وجود السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بشرط مفاده سعيها أي سعي السلطات العامة في الدولة إلى خدمة الإنسان من خلال تحقيق النفع العام للمجتمع وكان لابد من وجود أسس دستورية وتشريعية تنظم وجود واختصاص السلطات لذا سوف

نخصص هذا المبحث للأساس الدستوري والتشريعي للجنة الصحة والسلامة الوطنية .

المطلب الأول: الأساس الدستوري للجنة الصحة والسلامة العامة

لقد أصبح من البديهي في المجتمعات وجود وثيقة دستورية تضع الأسس العامة للدولة وتنظم أمور الحكم فيها وأهداف هذا الحكم والوسائل التي يمكن اتباعها لتحقيق تلك الأهداف ولفهم طبيعة الكيان السياسي ومفهومه للحرية والسيادة ونطاقها ومن الطبيعي ان يتوقع المشرع الدستوري حصول ظروف استثنائية خاصة وان المجتمعات مرت على مر العصور بالعديد من الظروف الطارئة الاقتصادية أو الصحية أو الاجتماعية وغيرها من الحوادث الاستثنائية كالزلازل والحروب والفيضانات التي أثرت على مختلف نواحي الحياة فيها .

ويتطور المجتمعات وازداد ادراك الإنسان لحقيقة الظواهر المحيطة به فقد حاولت المجتمعات على اختلافها السعي إلى تخفيف تأثير تلك الحوادث والظروف الاستثنائية بطرق اختلفت من مجتمع إلى اخر ومن مرحلة تطوريه في حياة البشر إلى مرحلة أخرى في سعي حثيث استهدف تحقيق غايه مضمونها السعي إلى الوقاية ابتداء من حصول أو حدوث تلك الظروف الاستثنائية قدر المستطاع مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية حدوث الاستثنائي من الظروف لإضافة هدف بجانب السعي للوقاية يتمثل في اتخاذ كل مايلزم للحد من آثار الظرف الاستثنائي فعلى سبيل المثال وفي مجال بحثنا تحديدا عرفت المجتمعات أنواعا من الآفات والأمراض التي اجتاحتها مؤثرة على كل نواحي الحياة فيها معرضة تلك المجتمعات إلى كوارث إنسانية قل نظير بعضها على مر التاريخ تمر بها الدولة فيعمل المشرع الدستوري على أن يضع بنفسه قواعد التنظيم التشريعي لحالة الظروف الاستثنائية من أجل المحافظة على أمن وسلامة الدولة وضمان استقرارها في ظل ظروف غير اعتيادية فنكون أمام ما يعرف بالتنظيم الدستوري لحالة الضرورة {2} وكان هذا هو نهج المشرع الدستوري العراقي فعند العودة إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد أن هناك تأصيل لفكرة الظروف الاستثنائية مستقر في طيات صياغة المادة 61 البند تاسعا حيث انها ومن خلال استعراضها لصلاحيات مجلس النواب تطرقت إلى صلاحيته في إعلان الحرب وحالة الطوارئ وقد استقر الفقه الدستوري على أن الظروف الاستثنائية متى ما تحققت بشروطها المتمثلة بوجود الظرف الاستثنائي المهدد للنظام العام بإيقاع خطرا جسيم فيه وعدم نجاعة الحلول المطروحة لمواجهة الظرف الاستثنائي من خلال القواعد القانونية القائمة في الدولة والمؤسسة ابتداء للظروف العادية ومواجهتها وأن تبتغي السلطات العامة تحقيق المصلحة العامة بالخروج من نطاق المشروعية العادية إلى نطاق المشروعية الاستثنائية تعد أساسا قانونيا مسوغا لفرض حالة الطوارئ وظهور انظمة الاستثناء في مجال التطبيق الفعلي مما يعني أن المشرع الدستوري العراقي قد أناط بمجلس النواب مهمة التحقق من وجود الظرف الاستثنائي المقترن بشروط كوجود خطر جسيم حال على سلامة البلاد والعباد وبالتالي يكون لمجلس النواب إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين على أن يسبق ذلك طلب مشترك من ركني السلطة التنفيذية في العراق ونقصد بهما رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية وقد انتقد جانب من الفقه الدستوري في العراق الصياغة الحالية لنص المادة 61 البند أولا فكان الاجدر وفقا لوجهه نظر المنتقدين أن يكون طلب إعلان حالة الطوارئ مقدم من قبل مجلس الوزراء وليس من قبل رئيس المجلس ومن ناحية أخرى لم يتطرق المشرع العراقي في صياغته للمادة اعلاه إلى حيثيات الظرف الاستثنائي إلا اننا نجد اشتراط موافقة مجلس النواب بثلاثي اعضائه الحاضرين ضمانه كافيته تبدد أسباب القلق لدى المنتقدين للصياغة الدستورية للمادة 61 ويلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي قد اشترط ان تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما وهذا واضح بصورة جلية في نص المادة 61 البند. أولا ب على أن تكون تلك المدة قابله للتمديد وخلالها أي خلال إعلان حالة الطوارئ يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد بما في ذلك التشريعات اللازمة لإدارة الدولة ولخطورة واتساع مدى هذه الصلاحيات وإمكانية تعارضها مع الحريات العامة أن المشرع الدستوري قد ألزم رئيس مجلس الوزراء بأن لا تكون اجراءاته متعارضة مع الدستور ونجد أن المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا في هذه النقطة فمن المسلم به فقها بان من النتائج المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتمثل في الخروج عن نطاق المشروعية العادية والدخول حتما في نطاق المشروعية الاستثنائية لذا نجد ان من المسلم به فقها وقضاء امكانية مخالفة محل العمل القانوني لمضمون التشريعات بفعل الظرف غير الاعتيادي {3} فمخالفة العمل القانوني للتشريع العادي الموافق للدستور يعني حتما مخالفة هذا العمل للنص الدستوري فكان الاجدر والاصح ان يتضمن النص الدستوري حتمية خضوع أعمال السلطات في ظل الظرف الاستثنائي لرقابة القضاء للتحقق من توافر مسببات الخروج من نطاق المشروعية العادية إلى نطاق مشروعيه الازمات. كما ألزم المشرع الدستوري البرلمان بان يقوم بتشريع قانون يبين صلاحيات رئيس مجلس الوزراء خلال الظرف الاستثنائي المسبب لإعلان حالة الطوارئ في البلاد {4}

بناءا على ما تقدم عرضه نجد ان قيام مجلس الوزراء العراقي في جلسته العادية الثانية عشرة بإصدار قراره المرقم 79 بتاريخ 26/3/2020 والمتضمن في حيثياته تأليف اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة جائحة فيروس كورونا المستجد تجد أساسها الدستوري في نصوص ومقاصد المادة 61 البند أولا من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

المطلب الثاني: الأساس القانوني لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية:

ان تكرار الظروف الاستثنائية على اختلاف مسبباتها كالأزمات والفيضانات والزلازل والحروب وما على شاكلتها أدى إلى قيام المشرع الدستوري في الدول المختلفة على النص في صلب الوثيقة الدستورية على قيام السلطة التشريعية بتشريع قوانين تمنح السلطة التنفيذية سلطات أوسع في حالة الظروف الاستثنائية ومن أبرز هذه التشريعات قوانين الطوارئ والاحكام العرفية ومن الدول من ميز بين قوانين الطوارئ وقوانين الاحكام العرفية على اعتبار ان الثانية تنظم ظروف اشد خطورة من الأولى وكان العراق من هذه الدول حتى عام 1965 حيث تم بعد ذلك توحيد هذين القانونين في قانون واحد ينظم ما يسمى بحالة الطوارئ متضمنا كل ما ينظمه قانون الطوارئ وقانون الاحكام العرفية {5} وقد سمي بقانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965 والذي نظم إعلان حالة الطوارئ مع تحديد لمسببات إعلانها ومن قبيل ذلك ما جاء بالفقرة ثلثا من المادة الأولى للقانون والتي اعتبرت حدوث وباء عام من مسببات إعلان الطوارئ فهي تعد ظرفا طارئا يؤدي بالنتيجة إلى منح رئيس الوزراء سلطات استثنائية واسعة منها فرض قيود على حرية الأشخاص بالتنقل والتجول وحظر دخول بعض الاماكن وفرض قيود على حرية الاجتماع وابعاد للأجانب ومنع دخولهم للبلاد

وبعد التغيير الكبير الذي حصل في العراق بعد عام 2003 صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 الذي حدد أسبابا لا إعلان حالة الطوارئ في البلاد ومنها تعرض الشعب إلى خطر حال جسيم ثم عاد المشرع وحصر نطاق هذا الخطر بحملة مستمرة للعنف لمنع تشكيل حكومة في العراق وبذلك فان المصدر الوحيد لإعلان الطوارئ وفقا لهذا الأمر يتمثل في حالة قيام حرب أو حدوث غارة عداوية

لذا فان الباحث يرى ان الأساس القانوني للجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية يتمثل في قانون السلامة الوطنية رقم 4 لسنة 1965 حيث ان أسباب إعلان حالة الطوارئ أو اتخاذ الاجراءات الاستثنائية في ظل قانون السلامة الوطنية أوسع نطاقا وأكثر شمولاً من مثيلاتها في ظل أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة .

المبحث الثاني: السلطة التقديرية للجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية وتأثير ذلك على الحريات العامة

بإعلان تشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية أصبحت إحدى تشكيلات الجهاز التنفيذي ومنحت صلاحيات واسعة غاية ذلك تمكينها من القيام بوظيفتها الأساسية المتمثلة بتحقيق أحد أهداف الضبط الإداري واقصد بذلك الهدف المحافظة على الصحة الهامة وللضبط الإداري مع كل عنصر من عناصر النظام العام دور بحسب أهميته وما يطرا عليه من مستجدات فتارة ترتفع اسهم عنصر الأمن ويستحوذ على اهتمام جهة الإدارة وتارة يرتقي الاهتمام بعنصر الصحة إلى القمة إذا ما تعرضت للخطر في وقت ما {6} ونظرا للظرف الاستثنائي المتمثل بانتشار فايروس كورونا المستجد ازيد تركيز السلطة التنفيذية في السعي للحفاظ على عنصر الصحة العامة أحد عناصر النظام العام لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين .

المطلب الأول: السلطة التقديرية للجنة الصحة والسلامة الوطنية

إن مقتضى انحصار وظيفة السلطة التنفيذية في مجرد تنفيذ القوانين التي ترميها السلطة التشريعية يستلزم أن تقوم وظيفة السلطة التنفيذية بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة على مجرد التعبير تعبيراً صادقا عن إرادة المشرع بلا نقص أو زيادة وبهذا تكون سلطات الإدارة مقيدة باستمرار {7} لكن كما تكون السلطة المطلقة مفسدة مطلقة كذلك تكون السلطة المقيدة لما تعنيه من شلل تام لحركة الحياة لذا نجد أن المشرع الدستوري في كل دولة يسعى إلى ضمان التوازن في السلطة بعيدا عن ان تكون مطلقة أو مقيدة لكل السلطات العامة من خلال الاقرار لهذه السلطات بحرية التقدير في مباشرة أعمالها على نحو يضيق أو يتسع بحسب السلطة التي تباشر العمل وطبيعته إذا السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التشريعية لا تختلف في طبيعتها وجوهرها عن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة أو القضاء والاختلاف إنما يكمن فقط في الدرجة {8}

إن وضع القاعدة القانونية موضع التطبيق يتطلب تدخل أجهزة مختصة طبقا للشروط التي نحدددها فكرة الاختصاص والذي قد يكون عاما أو محدودا تقديريا أو مقيدا فحينما يتم التصرف بحرية يكون الاختصاص تقديريا وأما إذا كن العمل لازما عند توافر شروط معينة فان الاختصاص يكون مقيدا لذا نجد أن جانبا واسعا من الفقه العربي والغربي يعرف السلطة التقديرية للإدارة على انها {تمتع جهة الإدارة بقسط من حرية التصرف حين تمارس اختصاصاتها القانونية} {9} { والباحث يرى ان السلطة التقديرية تتمثل في قيام النظام القانوني بمنح الإدارة قدرا من حرية التصرف بخصوص الاقدام على اتخاذ القرار الإداري أو الامتناع عن اتخاذه مع منحها الحرية في تحديد وقت التصرف الصادر عنها كل ذلك بإشراف القضاء { مما يعني أن السلطة التقديرية لاتمثل قيودا على مبدأ المشروعية الإدارية {10} فتظل الإدارة في ظل سلطاتها التقديرية خاضعة لقواعد المشروعية ملتزمة بها وبالعودة إلى قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 79 لسنة 2020 الخاص بتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية نجد أن هذا القرار قد منح جهة الإدارة ممثله باللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية اختصاصات واسعة فكان من الطبيعي والبديهي أن تتمتع بسلطة تقديرية كبرى لتمكينها من

تحقيق أهدافها في ضوء اختصاصاتها المقررة لمواجهة ظرف استثنائي فقد منحت وضع السياسات والخطط العامة لمواجهة جائحة كورونا كما ان للجنة صلاحية الاشراف على تنفيذ ما تضعه من سياسات وخطط عامة ولها الحق باتخاذ ما تشاء من قرارات بهدف تعزيز التكامل ما بين كل مفاصل السلطة التنفيذية في العراق بل وصل الأمر إلى ابعاد من ذلك فقد خولت اللجنة بممارسة صلاحيات مجلس الوزراء المحددة بالمادة 80 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فهذا التوسع الكبير في الاختصاصات يستلزم منحها سلطة تقديرية واسعة في ممارستها للاختصاصات المتعددة الموكلة اليها واذا كان من المسلم به فقها وقضاء تمتع الإدارة بسلطات تقديرية في الظروف العادية فمن المنطقي ان تتسع السلطات التقديرية لها في ظل ظروف استثنائية فعلى سبيل المثال لا الحصر للجنة سلطة تقديرية واضحة في قراراتها المتعلقة بحظر التجوال وبالسفر إلى خارج البلاد ودخول الأجانب وحظر التنقل بين المدن وغلق مدينه معينه دون أخرى وتحديد ايام العمل الاسبوعي وتحديد ساعات العمل ومنع التجمعات وغيرها فكان لها ان تختار طبقا للأسباب ان تتخذ قرار معيناً أو ان لاتتخذها وكان لها وحدها تحديد الشكل الذي يصدر به قرارها {11} ولها حرية اختيار محل القرار فعلى سبيل المثال قد تختار حظرا تاما للتجوال كمحل لقرارها وقد يكون محل القرار حظر تجوال جزئي وان الأسباب عليها خاصة وان الأسباب التي تكون دافعا محركا لها لاتخاذ قراراتها لاتؤدي إلى ترتب حتمية اتخاذ قرار دون غيره {12} في ظل تنظيم قانوني تمثل في ان القاعدة القانونية المنظمة لتشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية قد تركت لها حرية الاختيار بين أكثر من اثر قانوني فأصبح لها الحرية والتقدير في ان تتدخل أو لا تدخل في إصدار قرار في موضوع ما ثم حريتها في اختيار وقت التدخل وحريتها في تحديد فحوى القرار مستهدفة في ذلك تحقيق الصالح العام من خلال الحفاظ على الصحة العامة للمجتمع .

المطلب الثاني: تأثير قرارات اللجنة المتخذة استنادا لسلطتها التقديرية على الحريات العامة في الظروف الاستثنائي
إن أسمى ما يتمتع به الإنسان يتمثل بالحرية التي فطر الله الناس عليها ولعل أهم ما يهدد هذه الحرية ما يفرض عليها من قيود سواء من خلال ما يعرف بالضبط التشريعي والمتمثل بالأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان والتي تحدد وتضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة بالدستور ذلك ان معظم تلك الحريات تقتضي سن وإصدار قوانين متعلقة بها مثال ذلك نص المادة 24 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي قررت ان الدولة تكفل حرية الانتقال للايدي العاملة والبضائع ورؤس الأموال بين الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون.

أو من خلال ما تفرضه جهة الإدارة من قرارات متخذة بناء على سلطتها الضبطية وبوسائل متعددة خاضعة في ذلك لرقابة القضاء {13} ونظرا لكون الحريات العامة كفلتها الدساتير أو نظمها القوانين فلا بد ان تكون سدا منيعا تقف عنده سلطة الضبط الإداري لكن في ذات الوقت يزداد تدخل الدولة في نواحي الحياة وتزداد مسؤولياتها ويتسع نشاطها بهدف صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام لذا تم وضع الحدود والضوابط التي يجب على سلطة الضبط مراعاتها والالتزام بها عند ممارستها لاختصاصاتها الهدف من ذلك هو أن يكون تدخل سلطة الضبط هادفا لتنظيم ممارسة الحريات العامة بأساليب متفاوتة فلا تتم التضييق بها في سبيل المحافظة على النظام العام لذا نجد ان القضاء في فرنسا ومصر والعراق أكد على خضوع الإدارة في مهامها الضبطية لرقابة القضاء لضمان عدم استخدام الإدارة لوسائل الضبط لا لغاى الحريات العامة التي اجمعت البشرية في اطوار تقدمها المختلفة على الايمان بها إلى ان أصبحت إحدى مقومات وجود الإنسان وغدت كفالتها الغاية الوحيدة لكل ما يوضع من نظم وقواعد قانونية {14} ومن الجدير بالذكر أن بعض الدساتير يستخدم تعبير الحقوق والبعض الآخر يستخدم تعبير الحريات كما أن بعض الدساتير استخدم التعبيرين سوية فأشار إلى الحريات بجانب الحقوق للدلالة على أن لامي معنى للحرية إذا لم تصبح حقا يكفله الدستور {15} وعلى هذا النهج سار المشرع الدستوري العراقي فنراه يستخدم تعبير الحق في المادة 15 فيتحدث عن الحق في الحياة والحرية والأمن ويعود ويستخدم تعبير الحرية في المادة 38 فيذكر حرية التعبير عن الراي وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي وبغض النظر عند الجدل الفقهي يمكننا ان نقول ان الحق ثمة للحرية ان جميع الحريات العامة { كحرية التنقل وحق الأمن وحرية المسكن وسرية المراسلات وغيرها } مكفولة بالدستور والقانون معا وأن حل التناقض بين السلطة والحرية يقوم على الغلبة للحرية فهي تمثل قيادا يرد على السلطة وبالعودة إلى العراق في ظل ظروف جائحة كورونا نجد أن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية اتخذت العديد من القرارات التي مست بالحريات العامة فقد حظرت التجوال حظرا تاما وحظرا جزئيا ومنعت السفر من وإلى العراق فمست حرية التنقل والسفر المنصوص عليها في المادة 44 أولا من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وغلقت المتاجر والمصانع فمست في قراراتها حق العمل وحرية التجارة والصناعة المنصوص عليها بالمواد 22 البند أولا و 24 من الدستور ومنعت إقامة الصلاة في المساجد فمست قراراتها حرية مزولة الشعائر الدينية المنصوص عليها في الفقرة 1 من البند أولا من المادة 43 من الدستور وقامت بحجز المصابين بفايروس كوفيد 19 المستجد والملاسين لهم وحجرهم في اماكن خاصة فمست نص المادة 15 من الدستور إلى قررت ان لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية ولا يحرم أحد من ذلك الا بناء على قرار صادر من جهة قضائية وبمثل هكذا قرارات أي قرارات حجز وحجر المصابين والمشتبه بإصابتهم نجد ان الإدارة ممثلة باللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية قد

خرجت عن قواعد الاختصاص ووصلت إلى حد اغتصاب السلطة الإدارية لعمل يدخل ضمن أعمال السلطة القضائية وظلت بالرغم من ذلك أعمالها مشروعة في ظل توسع دائرة المشروعية أثناء الظرف الاستثنائي أن الباحث مؤيد لاتجاه الفقهي الذي يرى أن الحريات العامة نسبية وليست مطلقة {16} وبالتالي ترد عليها قيود لا تؤدي إلى الانتقاص منها مادامت تلك القيود لا تمس جوهر الحق أو الحرية {17} بل أن الغاية كانت تتمثل في تنظيم ممارسة الحريات العامة في ظل ظرف استثنائي اتسعت فيه سلطات الإدارة ممثلة باللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف الحفاظ على النظام العام من خلال الحفاظ على عنصر الصحة العامة فيه وبما ينسجم مع نص وروح المادة 46 من الدستور والتي أكدت على أن تقييد ممارسة الحقوق والحريات الواردة في الدستور لا يتم إلا بقانون أو بناء على قانون فجاء قرار مجلس الوزراء المتضمن تشيكل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية تطبيقاً سليماً لاحكام النص الدستوري المشار اليه اعلاه ومن اجل ضمان حقوق وحريات الأفراد ومن اجل ضمان تحقق شروط الظروف الاستثنائية وللتأكد من ان السلطة التقديرية للإدارة انما تستهدف تحقيق الصالح العام فان قرارات الإدارة المبنية أو المؤسسة على سلطتها التقديرية في الظروف غير الطبيعية تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري لذا نجد ان المشرع الدستوري في العراق قد نص من خلال المادة 100 من الدستور على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن فتبقى قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية خاضعة لرقابة القاضي الإداري متى ما طعن فيها فيراقب وجود الوقائع القانونية المسببة والمحركة لجهة الإدارة في اتخاذ القرار للوقوف على ضرورة الاجراءات الضبطية الهادفة للحفاظ على النظام العام ومدى تناسبها مع الظروف على ان يلاحظ بان قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة العامة في العراق ذات طبيعة فنية وان القضاء الإداري قد استقر في فرنسا ومصر والعراق على عدم امتداد الرقابة إلى عنصر الملائمة في القرارات الضبطية ذات الطبيعة الفنية {18} ويراقب ايضا تكييف الإدارة القانوني للوقائع للوقوف على مدى صحة هذا التكييف.

كان وجود اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية ضرورة فرضتها ظروف انتشار وباء ناتج عن فايروس كورونا 19 المستجد كلفت بمهام معينة ومنحت اختصاصات واسعة فصدرت قراراتها مبنية على سلطة تقديرية الهدف منها مواجهة ظرف غير طبيعي بهدف الحد من أثاره على المجتمع ومن الجدير بالذكر أن ما يحسب لصالح اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية ادراكها أن اجراءاتها ظرفية من ناحية المسبب ومن ناحية الامتداد ألزمني للقرار الصادر عنها مما يؤكد ان الغاية كانت ولاتزال تنظيمية لبيان كيفية ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل جائحة كورونا لذا نجد أن اللجنة قد اتخذت قرارات عدة بتاريخ 7/9/2020 ومنها انطلاق الانشطة والفعاليات الشبابية والرياضية والموافقة على فتح المطاعم والمرافق السياحية وأهم من ذلك كله الموافقة على فتح المنافذ الحدودية البرية أمام الحركة التجارية وتفعيل الدوام الرسمي في دوائر ومؤسسات الدولة بنسبة 50٪ من اجمالي العاملين في تلك الدوائر والمؤسسات نستخلص أن قرارات اللجنة تتسم بالديناميكية الحركية فهي متغيرة ما بين حظر للتجوال والسماح به ومآين منع لحركة السفر والمسافرين وبين السماح بها وهكذا بالنسبة لباقي الحقوق والحريات ديدنها حماية كيان المجتمع من خلال المحافظة على عنصر الصحة العامة أحد عناصر النظام العام.

الخاتمة والاستنتاجات:

كان المرض الناشئ عن فايروس كوفيد 19 آخرها وأخطرها على صعيد الانتشار والتأثير السلبي على مجمل نواحي الحياة فقد أوصل الأمور إلى مرحلة التوقف التام أو شبه التام لكل جزئيات النشاط الاجتماعي للإنسان وادراكا من تلك المجتمعات إلى إمكانية حصول الأمراض الوبائية وانتشارها بين الناس وأثار المدمرة فقد سعت الدول على اختلافها إلى محاولة تحقيق هدف في الوقاية من تلك الأمراض وهدف لا يقل سموا عن الأول يتمثل في السعي إلى تقليل انتشار تلك الأوبئة والحد من أثارها على حياة الإنسان وإن محاولة تحقيق الأهداف التي اشرنا اليها كان واضحا وجليا من خلال القوانين المنظمة لعمل وجهد قطاعات واجهزه مختلفة في الدول فتبنت تلك القوانين السعي إلى تحقيق الضبط التشريعي ليكون إطارا عاما لممارسة الضبط الإداري مما يتيح للسلطة التنفيذية تحقيق أهداف الضبط الإداري المتمثل في المحافظة على النظام العام بحيث يكتسب من ذلك نشاط الضبط لمشروعيته ونظرا لتعدد عناصر النظام العام التقليدي فهو يتضمن الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة فقد تعددت تبعاً لذلك الجهات المناط بها السعي للحفاظ على النظام العام.

لذا نجد ان العراق قد سعى إلى تكوين جهة مختصة بمواجهه جائحة كورونا فكان قرار مجلس الوزراء العراقي في جلسته الثانية عشرة المنعقدة بتاريخ 26/3/2020 الذي تم بموجبه تأسيس لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية تتولى وضع الخطط بالتنسيق مع اجهزة الدولة الأخرى لغرض مكافحة فايروس كوفيد19 في العراق فأصبحت جزء من تشكيلات السلطة التنفيذية تصدر عنها قرارات قضائية مبنية على سلطة تقديرية واسعة تتضح من نصوص قرار مجلس لوزراء القاضي بتشكيلها وتوضح من الاختصاصات الممنوحة لها والهادفة للحفاظ على عنصر الصحة العامة فكانت قراراتها

قرارات ضبط إداري هادفة للحفاظ على النظام العام مست قراراتها الحقوق والحريات العامة لكن الغاية من ذلك كانت تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة للحد من انتشار فايروس كورونا 19 المستجد وكذلك التقليل من أثاره التي امتدت إلى مختلف جوانب الحياة ورغم السلطة التقديرية فان الباحث يرى خضوع قراراتها اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية إلى رقابة القضاء الإداري لضمان مشروعيتها وفق منظور ما يسمى بمشروعية الازمات.

التوصيات

بناء على كل ما تقدم

أولاً: رغم ما أحدثه دستور سنة 2005 النافذ في العراق من تغيرات جوهرية في فلسفة الدولة ومؤسساتها الدستورية والتي بمقتضاها منحت الإدارات المحلية صلاحيات واسعة عن صلاحيات الحكومة المركزية مما يعني حتما تمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات واسعة ومستقلة عن سلطات هيئات الضبط المركزية إلا أننا لاحظنا أن تلك الهيئات المحلية صبت جل اهتمامها على الجانب الأمني مع تهيمش بقية عناصر النظام العام كالصحة العامة فلو أن هيئات الضبط المركزية والمحلية وزعت سلطاتها بشكل يحقق التوازن المطلوب بين عناصر النظام العام م أكان يمكن ان يكون لوباء فايروس كورونا المستجد هذا التأثير الفتاك على المجتمع وعلى المؤسسات الصحية التي وصلت إلى حد الانهيار

ثانياً: السعي الدؤوب لحث السلطات الإدارية المحلية على ممارستها لسلطاتها التقديرية في اتخاذ قراراتها الهادفة إلى تحقيق النفع العام في ظل الظروف العادية مما يكسب الإدارة وأعضائها الخبرة الكافية في اتخاذ قرارات إدارية جريئة تكون أساساً صلباً لاتخاذ قرارات أخرى في ظل ظروف استثنائية مبنية على سلطة تقديرية أوسع

ثالثاً: التأكيد دائماً على أن وسائل الضبط الإداري تنوعت وتعددت باختلاف الظروف والملايسات وبحسب الامكانيات وأن الأصل في تنفيذ القرارات الضبطية يتمثل في التنفيذ الطوعي لها وعند عدم امتثال المخاطبين بها طوعاً للإدارة خاصة في ظل الظروف الاستثنائية اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر

رابعاً: السعي إلى نشر الوعي بين أفراد المجتمع إلى ان الغاية من القرارات الضبطية المحافظة على النظام العام للمجتمع ومن خلال الذي يمثل بدوره مظلة واسعة يتم داخلها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة وان القرارات الضبطية تهدف إلى تنظيم ممارسة الحريات تجنباً للفوضى .

المصادر والمراجع:

- أنظر في هذا المعنى د محمد فواد مهنا - مبادئ واحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية - الناشر مؤسسة لبنان الجامعة للطباعة والنشر - 1973 - ص 672
- أحمد عبد الملك سويلم - الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين - طبع دار الامل 2017 ص 29
- الدكتور خالد محمد حماد - حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية - الناشر دار النهضة العربية - عام 2013 ص 503-505
- الفقرة ج من البند تاسعا من المادة 61 لدستور جمهورية العراق لسنة 2005
- فارس عبد الرحيم وسان طالب - الرقابة القضائية على حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 منشور على شبكة الانترنت - ص 179 وما بعدها
- د. عيسى تركي خاف - اساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة- اطروحة دكتوراة مقدمة إلى معهد البحوث والدراسات العربية في القاهرة ص 47
- د. سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة - طبع دار الفكر العربي- ط 4- 1976- 77
- Andre de laubadere: le controle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans la jurisprudence recente du conseil d Etat Me > walline < 1974 - 8
- أنظر في تفصيل ذلك د- ثروت بدوي- القانون الإداري - المجلد الأول - القاهرة 1966- ص 256
- د. محمد انس جعفر - الوسيط في القانون 11-
- يرى غالبية الفقهاء انعدام السلطة التقديرية للإدارة بالنسبة لعنصر الشكل في القرار الإداري انظر في تفصيل ذلك د- مصطفى محمود عفيفي -المبادئ العامة الإجراءات الإدارية غير القضائية ط-1- ص- 49 وما بعدها
- لمزيد من التفصيل عن عدم خضوع القرار الإداري لشكل معين أو امكانية خضوعه استثناء كحالة اشتراط المشرع تسبب القرار أو نشره أو مروره بخطوات معينة قبل إصداره كاجراء تحقيق أو استطلاع وراي جهة معينة انظر في هذا الخصوص د- حمدي ياسين عكاشة - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة - الجزء الأول - دون ذكر اسم دار النشر - عام 2010- ص 493 وما بعدها

- للتفصيل حول خضوع الإدارة للقانون في الظروف العادية والظروف الاستثنائية انظر د-حسين عثمان محمد عثمان -
 قانون القضاء الإداري - منشورات الحلبي -2010- ص 64 وما بعدها
- د- حمدي عطية مصطفى عامر - حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقه الاسلامي
 دراسة مقارنة - دار الفكر الجامعي الاسكندرية - عام 2010 ص 7
- د عيسى خلف الجبوري - مصدر سابق - ص 97 وما بعدها
- د مصطفى ابو زيد فهمي - مبادئ الانظمة السياسية - منشأة المعارف الاسكندرية - ط 1 - 1984 - ص 292 وما بعدها
- المادة ' - من دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- د- سامي جمال الدين - قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1992 - ص 27
- د حسام مرسي - التنظيم القانوني للضبط الإداري - طبع الدار الجامعية الجديدة - الاسكندرية - 2011 ص 8 وما بعدها