



Naif Arab University for Security Sciences

Arab Journal for Security Studies

المجلة العربية للدراسات الأمنية

<https://nauss.edu.sa><https://journals.nauss.edu.sa/index.php/ajss>

AJSS



CrossMark

## The legal basis of action to combat the Corona virus (COVID-19) and counter its effects

الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا (COVID-19) ومواجهة آثاره

عصام إبراهيم خليل إبراهيم\*

الأكاديمية الملكية للشرطة، مملكة البحرين

Issam Ibrahim Khalil Ibrahim\*

Royal Police Academy, Bahrain

Received 15 Jun. 2020; Accepted 5 Jul. 2020; Available Online 30 Jul. 2020

### Abstract

This research dealt with the topic of the legal basis of procedures combating the spread of the Corona virus (COVID-19) and counteracting its effects. It divided the research into two topics, the first entitled the concept of exceptional health circumstances, the research concluded that the right to health requires governments to protect members of society from infectious diseases. It also concluded that the dangers and threats posed by the virus are exceptional health emergencies. And given that the virus is not restricted to one particular country, then there should be international cooperation in the field of combating the virus.

In the second topic, it examined the legal nature of measures to combat the virus and counter its effects. It concluded that in managing exceptional health conditions, governments must adhere to the limits of constitutional and legal legitimacy. There are two approaches that countries have taken to combat the effects of COVID-19: the first: obtaining a delegation of Legislative Power or announcing a system of exceptional circumstances. The second is the application of ordinary laws, especially the Public Health Law. It has been found that the two methods are constitutionally and legally correct. And it

**Keywords:** Security Studies, Legal Basis, COVID-19 Virus, Extraordinary Health Emergencies, Combating Procedures, Crises.

### المستخلص

تناول هذا البحث موضوع الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19 ومواجهة آثاره. وقد قسم البحث إلى مبحثين، الأول بعنوان ماهية الظروف الصحية الاستثنائية؛ حيث تبين أن الحق في الصحة يفرض على الحكومات التزاماً بوقاية أفراد المجتمع من الأمراض المعدية. كما أن الأخطار التي خلقها الفيروس تشكل ظروفاً استثنائية صحية؛ ونظراً لكون الفيروس لا تتوقف آثاره على دولة معينة، بل تتعدى إلى جميع دول العالم، الأمر الذي يفرض على الدول ضرورة التعاون الدولي في مكافحته ومواجهة آثاره. وتناول المبحث الثاني الطبيعة القانونية لإجراءات مكافحة الفيروس ومواجهة آثاره.

وقد انتهى البحث إلى أنه على الحكومات عند إدارة الظروف الاستثنائية الصحية الالتزام بحدود المشروعية الدستورية والقانونية. وهناك طريقتان انتهجتهم الدول لمكافحة آثار الفيروس، الأولى الحصول على التفويض التشريعي، أو إعلان نظام الظروف الاستثنائية. والثاني تطبيق القوانين العادية، وخاصة قانون الصحة العامة. وقد تبين أن الطريقتين صحيحتان من الناحية الدستورية والقانونية. ولكن التفويض التشريعي هو أفضل خيار دستوري يساعد الحكومات على الإدارة القانونية للأزمات،

الكلمات المفتاحية: الدراسات الأمنية، الأساس القانوني، فيروس كوفيد-19، الظروف الاستثنائية الصحية، إجراءات المواجهة والمكافحة، الأزمات.



Production and hosting by NAUSS



\* Corresponding Author: Issam Ibrahim Khalil Ibrahim

Email: d.issamkhalil2028@yahoo.com

doi: [10.26735/XDCN4552](https://doi.org/10.26735/XDCN4552)

concluded that the legislative mandate is the best constitutional option that helps governments manage the legal crises and gives legitimacy to all their decisions. It was found that some of the decisions taken by governments need to be issued to have more legal powers.

ويضفي المشروعية على قراراتها؛ حيث تبين أن بعض القرارات التي اتخذتها الحكومات تحتاج لإصدارها أن يكون لديها سلطات قانونية أكثر، مثل زيادة العقوبات على مخالفات إجراءات الحد من الفيروس عن حدها الوارد بقانون العقوبات أو قانون الصحة العامة.

## 1. مقدمة

يعتبر مبدأ سيادة القانون أحد أهم أركان الدولة القانونية، وهو أساس إدارة شؤون الدولة في كل وقت، ذلك أن الإدارة ليست هوى أو تحكماً، وإنما هي نشاط يُمارَس بقصد تحقيق الصالح العام (عبد العال، 1991). لذلك قيل: إن وجوده أو تطبيقه لا يحتاج إلى نص معين لإقراره أو جعله موضع التطبيق، فإعلاء حكم القانون بات عنصراً أساسياً من عناصر الدولة القانونية (فودة، 2017). وتأخذ الحقوق والحريات في النظام القانوني لأي دولة موقع الصدارة، بل تعتبر محوراً لكل نشاط قانوني، باعتبار أن وظيفة القانون هي ضمان إشباع حقوق الأفراد وحرياتهم (سرور، 1999).

ولما كانت السلطة عبارة عن قدرات وإمكانات تعطي لصاحبها صلاحية تنظيم الحقوق والحريات، فمن ثم تظل إمكانية المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم قائمة؛ لذلك وجب على الدستور ليس تنظيم هذه العلاقة فحسب، وإنما التوفيق بين السلطة وحقوق الأفراد وحرياتهم من خلال إحداث التوازن الذي يحفظ كلاً منهما، فليست وظيفة الدستور هي التنظيم فحسب، بل الوظيفة الأساسية للدستور هي إحداث التوازن بين عمل السلطات العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم، على أن يراعى أن تكون الحرية هي الأصل، والسلطة هي اللازمة والضرورية للحفاظ على هذا الأصل (فودة، 2001).

والدستور في كل دولة ينظم ممارسة السلطة لعملها ليس في الظروف العادية فقط، وإنما في الظروف الاستثنائية، وازعماً نصّب عينه الالتزام بالمحافظة على الحقوق والحريات في الحالتين، على اعتبار أن ذلك شرطٌ مفترضٌ ودليلٌ راسخٌ على ديمقراطية النظام السياسي الذي يحكم المجتمع. لذلك قيل: إن السلطة - من خلال القيود التي تنظم مباشرتها وتكبح جماحها - هي الضمان النهائي للحرية (المير، 2003).

وفي نهاية ديسمبر عام 2019 أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية باكتشاف وجود فيروس من فيروسات كورونا في مدينة ووهان وسط الصين يسمى COVID-19. واستلزم مكافحة الفيروس اتخاذ حكومات الدول لكثير من التدابير والإجراءات المقيدة للحقوق والحريات، بغرض منع انتشاره ومواجهة آثاره.

والمستقر عليه أن الدولة القانونية وإن كانت هي التي تضع القانون

إلا أنها تلتزم به وتتقيد بأحكامه إلى أن يُعدّل أو يُلغى (البنّا، 1994). لذلك فإن الدولة وإن كانت تملك السلطة التقديرية لاختيار الأساليب والوسائل التي من شأنها الحد من آثار فيروس كورونا COVID-19، إلا أن عليها التزاماً دستورياً هو ضرورة التقيد بأحكام القانون بمفهومه الواسع الذي يشمل الدستور والقوانين العادية واللوائح والعرف والمبادئ العامة للقانون وأحكام القضاء (بدوي، 2007).

وبناء على ما تقدم، إذا أرادت الحكومات إعلاء مبدأ سيادة القانون، فعليها الالتزام بالحدود والضوابط التي سنّها القانون عند اتخاذها لأي إجراء أو تدبير، ومن ثمّ وجب أن تتساءل عن طبيعة الإجراء المتخذ لمواجهة فيروس COVID-19: هل يدخل في الإجراءات الإدارية العادية، أم أنه من الإجراءات الاستثنائية؟ فالدولة القانونية لا تجعل القانون مجرد أداة لعملها، بل تجعله أداة لتقييد سلطاتها لصالح الحقوق والحريات بجميع صورها (سرور، 1999). وما الصلاحيات التي منحها الدستور للحكومات، وهي بصدد إدارة الأوضاع الطارئة؟ ويحاول هذا البحث إلقاء الضوء على الأساس القانوني للإجراءات المتخذة في دول العالم للحد من انتشار فيروس كورونا COVID-19، ومواجهة آثاره في ضوء الصلاحيات المخولة قانوناً للحكومات، حتى تبين وجه الحق والقانون فيها، وذلك في ضوء قواعد القانون العام، مع الإشارة إلى القانون الدولي والقانون الفرنسي رقم 290-2020 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 للطوارئ للتعامل مع وباء كورونا COVID-19.

### مشكلة البحث

مشكلة هذا البحث يمكن أن نلخصها في السؤال الآتي: هل إجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19 وآثاره التي من شأنها تقييد الحقوق والحريات - توجب على الحكومات أن تعلن العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية، أم يُكتفى بتطبيق القوانين العادية ولوائح الضبط الإداري؟ ويرتبط بهذا السؤال سؤال آخر تطبيقي هو: كيفية مواجهة الدول للآثار التي تولدت عن هذه الجائحة التي أصابت العالم بأسره؟

### أهمية البحث

الأهمية العلمية: جاء بيان مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أمام مجلس حقوق الإنسان في التاسع من إبريل



## أسئلة البحث

يسعى البحث للإجابة عن الأسئلة التالية: ما ماهية الظروف الاستثنائية الصحية؟، وما الصلاحيات التي منحها الدستور والقانون للحكومات، وهي بصدد إدارة الظروف الاستثنائية الصحية؟، وهل يجب على رئيس الدولة في ظل انتشار فيروس كورونا COVID-19 إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية؟، وما ماهية الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة للسيطرة على فيروس كورونا COVID-19؟، هل صلاحيات الضبط الإداري التي تملكها الحكومة في الظروف العادية كافية للحد من انتشار الفيروس؟، هل زيادة الحد الأدنى والأقصى للعقوبات الجنائية على مخالفات إجراءات الحد من انتشار الفيروس إجراء عادي أم إجراء استثنائي؟

## 2. فروض ومنهجية البحث

### 2.1. فروض البحث

**الفرض الأول:** يكفي لمواجهة فيروس كورونا COVID-19 تطبيق القوانين العادية، ومن ثم لا حاجة إلى إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية.

**الفرض الثاني:** مجرد تقشّي فيروس كورونا COVID-19 يعد سبباً في إضفاء المشروعية على الإجراءات المتخذة للحد من انتشاره.

**الفرض الثالث:** الإجراءات المتخذة احترمت فكرة التناسب بين ضرورة الإجراء المتخذ وبين مقتضيات ممارسة الحرية.

**الفرض الرابع:** في ظل الظروف الاستثنائية الصحية يجوز للحكومة توقيع جزاءات جنائية على مخالفة الإجراءات المتخذة لمكافحةها.

### 2.2. منهج البحث

المنهج العلمي هو مجموعة من القواعد العامة يعتمد عليها الباحث في تنظيم ما لديه من أفكار أو معلومات من أجل أن توصله إلى النتيجة المطلوبة (الفضلى، د. ت.).

وسعيًا إلى الوصول إلى الطبيعة القانونية للإشكالية التي يتعرض لها البحث، اتبع الباحث المنهج التحليلي والمنهج المقارن. وقد تم الاستعانة بهذين المنهجين نظرًا لطبيعة الموضوع التي تستدعي تحليل آراء الفقه، وبعض آراء المحاكم فيما يخص الموضوع محل الدراسة.

### 2.3. نطاق البحث

النطاق الموضوعي: هذا البحث ليس خاصًا بدولة معينة من دول العالم؛ حيث تكاد تكون الإجراءات المتخذة واحدة في كل دول العالم،

2020: «إن العديد من الحكومات تواجه قرارات صعبة. وقد تبرز ضرورة اعتماد تدابير طوارئ للتصدي لحالة الطوارئ الصحية هذه. ولكن حالة الطوارئ لا تشكل عذرًا لتجاهل التزامات حقوق الإنسان. ويجب أن تكون تدابير الطوارئ ضرورية ومتناسبة لتلبية الحاجة الطارئة» (UN Human Rights, 2020).

ويبدو أن المنظمات الدولية تنظر إلى مسألة احترام الحقوق والحريات بعين الأولوية حتى في ظل تقشّي فيروس كورونا COVID-19 وتحوّله إلى جائحة. ومن هنا كان التفكير في موضوع البحث لدراسة الحراك الفكري الموجود على الساحة السياسية والقانونية، الوطنية والدولية الذي يُختصر في السؤال التالي: ما مدى قانونية الإجراءات المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا COVID-19 وأثاره؟ وإلى أي مدى تملك السلطة المنوط بها إدارة الأوضاع الصحية الطارئة تقييد الحقوق والحريات للحفاظ على ما نسميه النظام العام الصحي. فاحترام حقوق الإنسان يشكل التزامًا جوهريًا على عاتق الدولة، والالتزامات التي يفرضها القانون الدولي -أيًا كان مصدرها- تكون واجبة النفاذ؛ فإذا لم تنفذها الدولة تتحمل مسؤولية عدم تنفيذها؛ إذ إن مخالفة الالتزام أو عدم تنفيذه تُعد عملاً غير مشروع (الشيخ، 2009).

الأهمية العملية: لا تقتصر أهمية هذا البحث على الأهمية النظرية (العلمية) فحسب، وإنما من شأنه الإجابة عن الكثير من الأسئلة العملية التي يمكن أن تثار في ذهن القانونيين والسياسيين، فالتعرض للطبيعة القانونية لهذه الإجراءات قد يكون مُعينًا للجهات السياسية والإدارية المنوط بها إدارة الظروف الاستثنائية الصحية للتعرف على الوسيلة القانونية الأفضل لمواجهة انتشار وأثار الجائحة، حتى تتم مراعاتها مستقبلاً.

### أهداف البحث

تتمثل أهداف البحث في بيان مدى اتفاق الإجراءات المتخذة لمكافحة فيروس كورونا COVID-19 وأثاره مع مبدأ سيادة القانون الذي يحكم تصرفات الحكام والمحكومين في ظل الظروف العادية والاستثنائية. وهذا يرجع إلى أنه في الدولة القانونية ليست فاعلية الإجراءات المتخذة للحد من انتشار الفيروس مطلبًا لأفراد المجتمع وسلطتها السياسية فحسب، بل إن قانونية ومشروعية هذه الإجراءات هي الهدف النهائي لكل الأنظمة السياسية الديمقراطية التي جعلت للقانون سيادة تلو ولا يُعلى عليها. فالدولة اليوم دولة قانون، وهو أصل من الأصول الدستورية يترتب عليه أنه لا يمكن للسلطات العامة القائمة في بلد ما أن تمارس سلطاتها إلا وفق قوانين مكتوبة وصادرة وفق الإجراءات الدستورية المتفقة مع الدستور في بلد معين (عبيد، 2003).



### 3.1.1. المطلب الأول: الحق في الصحة وعلاقته بالأمن الصحي

نوضح في هذا المطلب مفهوم الحق في الصحة وما يفرضه على الدولة من التزامات، ثم نعرِّج على تعريف الأمن والتطور الذي حدث له، لنصل في النهاية إلى تعريف الأمن الصحي. لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

#### 3.1.1. الفرع الأول: الحق في الصحة

وفقاً للمادة رقم (12) من العهد الدولي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فإن الدول الأطراف تقرر «بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه». ومفهوم الصحة كما جاء بدستور منظمة الصحة العالمية ينصرف إلى «حالة من اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز». والحق في الصحة حق شامل لا يقتصر على تقديم الرعاية الصحية المناسبة فحسب، بل يشمل أيضاً المقومات الأساسية والظروف المؤدية إلى الصحة، مثل الحصول على مياه الشرب المأمونة، والإمداد الكافي بالغذاء الآمن والسكن، وظروف صحية للعمل والبيئة، والحصول على التوعية والمعلومات فيما يتصل بالصحة ومشاركة السكان في كامل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالصحة على الصُّعد المجتمعية والوطنية والدولية (الرويس، 2017). وهذا الحق يفرض على الدولة التزامات إيجابية عديدة؛ منها:

- أنه على الدولة أن توفر القدر الكافي من المرافق الخاص بالصحة العامة والرعاية الصحية، وكذلك من السلع والخدمات والبرامج؛
- كالمستشفيات، والعيادات، والموظفين الطبيين والمهنيين المدربين، والعقاقير الأساسية.

- على الدولة أن تعمل على وقاية أفراد المجتمع من الأمراض المعدية والأمراض المهنية ومعالجتها ومكافحتها (رسلان، 1997).

نخلص مما تقدم إلى أن الحق في الصحة يفرض على السلطة التنفيذية، وبالأخص وزارة الصحة التزاماً بوقاية أفراد المجتمع من الأمراض المعدية ومعالجتها ومكافحتها، وعلى ذلك يجوز لسلطات الضبط الصحي منع ممارسة أي نشاط يكون سبباً للمساس بالصحة العامة للأفراد، ومن ثم يجوز لها عند انتشار الأوبئة والجوائح الطبية عزل القاطنين بحي معين تشفى فيه وباءً خوفاً من انتشاره في جميع أرجاء الدولة (شيحا، 2010).

فالأخير يواجه مشكلة عالمية تحتاج إلى دراستها على مستويين؛ الأول: المستوى الداخلي لكل دولة، والثاني: دراستها في إطار نظم الأمن الجماعي. وقد تم معالجة الإجراءات المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا في ضوء المبادئ الدستورية والقانونية المستقر عليها في جميع الدول لا في ضوء دستور أو قانون معين.

النطاق الزمني: تناول هذا البحث الإجراءات المتخذة منذ ظهور فيروس كورونا COVID-19 في نهاية ديسمبر 2019 حتى نهاية يونيو 2020.

#### 2.4. مصطلحات البحث

الطبيعة القانونية: الوقوف على التكييف القانوني لإجراءات الحد من آثار الفيروس، وهل هي إجراءات يمكن للحكومة اتخاذها في الظروف العادية أم أنها إجراءات استثنائية؟. وتعد إجراءات الحد من آثار الفيروس، إجراءات اتخذتها الدول لمكافحة الفيروس ومواجهة آثاره، مثل: وقف ممارسة بعض الأنشطة، العزل المنزلي، وقف حركة الطيران وغير ذلك من إجراءات.

فيروس كورونا COVID-19: أحد فيروسات كورونا، وهي سلالة واسعة من الفيروسات قد تسبب المرض للحيوان والإنسان. ومن المعروف أن عدداً من فيروسات كورونا تُسبب لدى البشر أمراضاً تنفسية تتراوح حدتها بين نزلات البرد الشائعة والأمراض الأشد خطورة مثل: متلازمة الشرق الأوسط التنفسية (ميرس)، والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (سارس). ويسبب فيروس كورونا المكتشف مرض كورونا COVID-19. والأخير هو مرض معدٍ يسببه آخر فيروس تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا. وقد تحوّل كورونا COVID-19 الآن إلى جائحة تؤثر على العديد من بلدان العالم (الدليل الشامل لفيروس كورونا كوفيد 19، 2020).

#### 3.3. البحث الأول: ماهية الظروف الصحية الاستثنائية

عادة ما يكون إعلان تطبيق النظام القانوني للظروف الاستثنائية في أي دولة مرجعه وجود اضطرابات أمنية شديدة قد تصل في بعضها إلى درجة إعلان الحرب. والسؤال المطروح في هذا البحث هو: هل نستطيع أن نضفي على أزمة فيروس كورونا COVID-19 التي يمر بها العالم تعبير الظروف الصحية الاستثنائية؟

وهذا يتطلب في البداية بيان مفهوم الحق في الصحة وعلاقته بالأمن، ثم بيان مفهوم ما اصطلح على تسميته بالأمن الصحي. ثم نتبين في النهاية مفهوم الظروف الصحية الاستثنائية. لذلك نقسم هذا البحث إلى مطلبين على النحو الآتي:



الأمر الذي يفرض على الدول ضرورة التعاون الدولي، سواء على مستوى الدول، أو مستوى المنظمات الدولية والإقليمية.

### 3. 2. ال مطلب الثاني: مفهوم الظروف الصحية الاستثنائية

لا يمكن لنا أن نعي جيداً حقيقة وماهية الظروف الاستثنائية الصحية دون أن نستعرض ماهية الظروف الاستثنائية بشكل عام. لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

#### 3. 2. 1. الفرع الأول: ماهية الضرورة والظروف الاستثنائية

من الأصول المقررة في جميع الشرائع أن الضرورات تبيح المحظورات. وقام التساؤل في القانون العام على ما يكون عليه التزام الدولة بالقانون حين تهدد حياتها الأخطار، وحين يكون نظامها الاجتماعي معرّضاً لأزمة حادة تقتضي عملاً سريعاً، هل تلتزم الدولة في هذه الظروف باحترام القانون المقرر للظروف العادية، أم يسمح لها بأن تتحلل من التزاماتها وتتصرف بما يلائم الظروف التي تتعرض لها مع إعفائها من المسؤولية عما تسببه للغير من أضرار؟ (Mouskheli, 1943, pp. 160-161).

وقد انتهى الفكر القانوني إلى أن الدولة حين تهدد حياتها الأخطار، وحين يكون نظامها الاجتماعي مهدداً فإن ذلك يوجد حالة تبرر للحكومة أن تتصرف على مسؤوليتها بكل ما تملك من وسائل، على أن يكون من حق السلطة التشريعية le pouvoir législatif بعد ذلك أن تصدق على تصرفاتها (متولي، 1989). ولكن، هل يكفي السند العملي المتمثل في فكرة الضرورة لإقامة كيان لنظرية الظروف الاستثنائية؟

حتى لا تتجاوز تصرفات الحكومات (Les gouvernements) الحدود اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، انتهى الفقه الفرنسي إلى أن الدولة حين تُضطر في مثل هذه الظروف إلى الخروج على القانون، فإن ذلك يكون أمراً مبرراً ومشروعاً (Hauriou, 1923, p. 452)، وبذلك انتقلت نظرية الضرورة من مجال الواقع إلى مجال القانون. لذلك فإن الفقه الفرنسي لا يعتبر الإجراءات المدرجة في إطار إعلان حالة الطوارئ الصحية «خروجاً» على القانون، فهو يسلط رقابته على قرارات الضبط الإداري المعتمدة في هذا الإطار ويراقب مدى تناسبها مع الطرف الواقعي الذي يؤدي إلى اتخاذها.

يتضح مما تقدم، أن هناك وجهتي نظر في الإجابة عن السؤال المطروح؛ الأولى: مفادها أنه على الحكومات اتخاذ الإجراءات

### 3. 1. 2. الفرع الثاني: مفهوم الأمن الصحي

لكل مواطن الحق في العيش في المجتمع في أمن وأمان، والفرد لن يشعر بذلك إلا إذا وفرت له الدولة جميع احتياجاته الأساسية. وهذه مسؤولية وزارات الدولة المختلفة؛ فوزارة الداخلية منوط بها تأمين الأرواح والممتلكات، ووزارة الصحة منوط بها حماية الأفراد من الأمراض والأوبئة بتوفير المستشفيات والأطباء والعلاج، ووزارة التعليم منوط بها تأمين احتياج الفرد إلى التعليم، ووزارة الإسكان توفر حاجة الفرد إلى الحصول على سكن له وللعائلة.

وكلمة الأمن تعني: الاطمئنان وعدم الخوف (المعجم الوسيط، 2004). ويعرّف البعض الأمن بأنه: «شعور الإنسان بالاطمئنان لانعدام التهديدات الحسية على شخصه وعلى حقوقه، لتحريره من القيود التي تحول دون استيفائه لاحتياجاته الروحية والمعنوية، مع شعوره بالعدالة الاجتماعية» (الشحقاء، 2004).

ونخلص من ذلك إلى أن شعور الفرد بالاطمئنان لم ولن يتحقق إلا في الحالة التي يكون فيها الإنسان خالياً من أي شعور بالتهديد لسلامته واستقراره، أيًا كان مصدر هذا التهديد، اقتصادياً أم صحياً أم اجتماعياً، وسواء أكان مصدره داخلياً أم خارجياً. كما أن تطور مفهوم الأمن جعل منه مفهوماً شاملاً لجميع المجالات التي من شأنها تلبية الاحتياجات الأساسية للفرد داخل المجتمع ومن بينها حاجة الفرد إلى الصحة.

وبناء على ما تقدم، فإن سوء الأوضاع الصحية لتفشي الأمراض والأوبئة وارتفاع عدد المصابين والمتوفين يُفقد الأفراد الشعور بالأمن؛ لأنهم في حالة من عدم الاستقرار النفسي القائم على الخوف من أن يكون هو نفسه أو أحد من أهله موضوعاً لهذا المرض أو الوباء. وتبين مما تقدم، أن هناك علاقةً وطيدة بين مفهوم الحق في الصحة ومفهوم الأمن منظوراً إليه من جهة الدولة (l'Etat)، ومن ثم يصح لنا القول بوجود ما يسمى بالأمن الصحي.

ويمكن تعريف الأمن الصحي بأنه حماية المواطن وسلامته من الأمراض والأوبئة، وكل ما يهدد سلامته، ويأتي ذلك عبر خطط ملموسة لتطوير قطاع الصحة لانتشاله من حالة التدهور المستمر (مظلوم، 2012). ويرتبط بالأمن الصحي ضرورة إنتاج لقاح أو دواء للأمراض أو الأوبئة التي تجتاح دولة معينة أو العالم، فالأمن الدوائي يعتبر أحد أهم عناصر الأمن الصحي؛ لكونه أحد العناصر التي تشكل تهديداً للأمن للإنسان وسلامته (مظلوم، 2102).

ونظراً لكون فيروس كورونا COVID-19 لا تتوقف آثاره الكارثية على دولة معينة، بل تتعدى آثاره إلى جميع الدول العالم، فمن ثم تدخل مكافحته في كل من مفهوم الأمن الإقليمي والدولي والجماعي،



والمدرس، 2009). ويلتقي أكثر فقهاء القانون على تفسير الظرف الاستثنائي بضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة أو سلامتها، بحيث لا تُجدي القواعد القانونيّة القائمة لمواجهة (خليل، 2013).

ونخلص مما تقدم إلى أنه إذا كانت الحكومة تستطيع أن تتصرف في الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة على مسؤوليتها بكل ما تملك من وسائل إلا أن ذلك يجب أن يكون في حدود الوسائل الواردة في الدساتير (التفويض التشريعي، إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية أيًا كان مسمّاه).

وهذا ما أشارت إليه الوثيقة الصادرة عن مكتب المفوض السامي في 27 إبريل 2020 بشأن تدابير الطوارئ COVID-19: إرشادات، التي جاء فيها (UN Human Rights, 2020):

"The situation presented by the COVID-19 pandemic" requires many countries worldwide to take extraordinary measures to protect the health and well-being of the population. Even in a public emergency, these steps need to "be based on the rule of law

ومؤدى هذا التوجيه الصادر من مكتب المفوض السامي أنه حتى في حالات الطوارئ العامة، يجب أن تستند التدابير المتخذة إلى قواعد القانون، الأمر الذي يترتب عليه أن مبدأ سيادة القانون يحكم تصرفات الحكام والمحكومين في الظروف العادية والاستثنائية على السواء.

### 3.2.2. الفرع الثاني: مفهوم الظروف الصحية الاستثنائية

أشرنا من قبل إلى أن الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة تتطلب وجود حالة من الأخطار أو التهديدات الحائلة والجسيمة التي تواجه الدولة، فليس كل خطر يواجهه الدولة يستتبع أو يتطلب تطبيق النظام القانوني الاستثنائي. وقد درج الفقه على إعطاء صور للظروف الاستثنائية بأنها طبيعية أو اقتصادية أو اجتماعية أو عسكرية أو سياسية (يوسف، 1990). وكما يبدو ليس من بينها الظروف الصحية. والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يمكن أن يشكل مواجهة انتشار الأوبئة والفيروسات مثل فيروس COVID-19 في المجتمع ظرفاً استثنائياً؟

لا شك أن الأخطار التي تهدد الدولة في زمن فيروس كورونا COVID-19 كثيرة؛ فهي موجهةٌ إلى أسمى حق عرفته البشرية، وهو الحق في الحياة، فالفيروس أدى إلى إزهاق أرواح الكثير من

اللازمة في ضوء الواقع حتى ولو تجاوزت القانون، والأخرى: على الحكومات أن تلتزم بمبدأ سيادة القانون حتى في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة (غبريال، 1988).

وتطبيقاً لوجهة النظر الثانية: درجت دساتير دول العالم على النص صراحة على تخويل السلطة التنفيذية عدة وسائل لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية. ولا شك أن مثل هذا التنظيم الدستوري يساعد الدولة على مواجهة الظروف التي تمر بها، ويضفي على إجراءاتها المشروعية (الجمل، 1994).

وهناك وسيلتان دستوريتان لمجابهة الظروف الاستثنائية:

**الأولى:** حصول الحكومة على تفويض تشريعي من البرلمان في حال إذا كان الدستور يسمح بذلك؛ حيث يُجمع غالبية الفقه على أن ظاهرة التفويض التشريعي ترجع في جانب كبير منها إلى حالة الضرورة (زين، 2002). كما يرى الفقه أن الاعتبارات العملية.... تُعد مسوغاً لعدول البرلمان عن اتباع الإجراءات الدستورية المقررة لسُن وإصدار القوانين إلى تفويض السلطة التنفيذية في معالجة مثل تلك الأمور بإجراءات سريعة وفعالة بموجب قوانين التفويض (فكري، 2003).

**الثانية:** إعلان النظام القانوني للظروف الاستثنائية، أيًا كان المسمى (الطوارئ - الأحكام العرفية - السلامة الوطنية).

وقد عرّف الفقه الظروف الاستثنائية بأنها: «ظروف تمر بالدولة، لا تُجدي معها القوانين والتشريعات التي وضعت في الظروف العادية» (بن علي، 2004، ص. 51)؛ حيث يتنازل البرلمان عن جزء من الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية، فيكون من صلاحيتها إصدار قرارات أو مراسيم لها قوة القانون تستطيع من خلالها تعديل القوانين القائمة.

والظروف الاستثنائية لا يمكن حصرها في حالات معينة. وعادة لا يحدد النص الدستوري نوعية حالات الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة واضعاً قاعدة عامة في هذا الشأن هي: ظروف تمر بالدولة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير كالحرب والثورة والاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية؛ كالتطوفان والزلازل والأوبئة.

ويرى الفقه أن المشرع الدستوري قد أحسن التعبير عن ظروف الضرورة دون تحديد لحالاتها، فالظروف الاستثنائية التي تستلزم اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر، فهي تختلف باختلاف الزمان والمكان، لذا فإنه من الأفضل أن يترك تقديرها للسلطة التنفيذية؛ لأنها السلطة المعنية بمواجهة هذه الظروف والمشرفة على الموقف في غيبة البرلمان (المشهداني



القانونية. لذلك نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

#### 4. 1. المطلب الأول: تنظيم الحقوق والحريات في الظروف العادية والاستثنائية

ضوابط تنظيم الحقوق والحريات تضيق أو تتسع حسب الوقت الذي تتخذ فيه؛ حيث تكون صلاحيات السلطة التنفيذية ضيقة في الظروف العادية وواسعة في الظروف الاستثنائية. لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

##### 4. 1. 1. الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات في الظروف العادية

الحقوق والحريات ليست حقوقاً مطلقة لا حدود لها، وإنما هي مقيدة بمراعاة النظام العام الذي يحقق المصلحة العامة ومصحة الأفراد في ذات الوقت، والقانون أهم وسيلة لضبط السلوك داخل المجتمع؛ والضبط نوعان: ضبط تشريعي وضبط إداري. أولاً: الضبط التشريعي

مما لا شك فيه أن عدم تدخل الدولة لتنظيم الحقوق والحريات من شأنه أن يصبح المجتمع مجتمعاً فوضوياً لا ضامن فيه لأمن الأفراد وسلامتهم (شبحا، 2010). والمرشع ذاته هو الذي يحمل أمانة حفظ الحقوق والحريات، ويضع الحدود ويبين لها الضوابط مما سمي الضبط التشريعي» (خليل، 1957، ص. 337).

وأهم المبادئ الدستورية التي يتقيد بها البرلمان عند تنظيمه للحقوق والحريات هي:

- مبدأ سيادة القانون: الذي يعني خضوع جميع تصرفات السلطات الثلاث للقانون بمعناه الواسع (رسلان، 2003)، (فكري، 2006).
- مبدأ الانفراد التشريعي: الانفراد التشريعي يعني حجز موضوعات محددة للقانون تختص السلطة التشريعية وحدها بتنظيمها، ويحظر على نحو مطلق على السلطة التنفيذية التدخل بدون إذن صريح من السلطة التشريعية (أبو حليلة، 2015). لذلك فإن المستقر عليه دستورياً أن تنظيم الحقوق والحريات لا يكون إلا بقانون أو بناء عليه، الأمر الذي يترتب عليه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقوم بتنظيمها ابتداءً.

##### ثانياً: الضبط الإداري

تنظيم الحقوق والحريات هنا يتم من خلال السلطة التنفيذية، ويعرف البعض الضبط الإداري بأنه مجموعة الأنشطة الإدارية،

أفراد المجتمع، كما أنه يُخلّ بتمتعهم بأعلى مستوى من الصحة الجسمانية والعقلية، فمن ثم يصبح هذا الخطر موجهاً إلى الدولة كاملة، فضلاً عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية الكارثية الناتجة عن هذا الفيروس.

ويشترط في التهديدات والأخطار التي تدعو إلى تطبيق النظام القانوني الاستثنائي أن تتسم بالجسامة، وصور الجسامة في انتشار هذا الفيروس عديدة، والضرر الناتج عنها يتعدى تداركه؛ حيث إن حالات موت المصاب والآثار الكارثية على الصحة العامة لأفراد المجتمع والاقتصاد الوطني التي نتجت عن انتشار فيروس كورونا COVID-19 تشكل أخطاراً يتعدى تداركها. وليس أدل على جسامة الأضرار الناتجة عن فيروس كورونا من عدد الإصابات المتزايد كل يوم، وعدم قدرة الدول على استيعاب تلك الحالات، الأمر الذي جعل أكبر الدول تطلب مساعدات ومستلزمات طبية من الدول الأخرى. كما أن عدد المصابين تجاوز أحد عشر مليون وستة وستين ألف مصاب، وعدد المتوفين تجاوز خمسمائة وثمانية وثلاثين ألف متوفى (حتى الانتهاء من كتابة هذا البحث)، الأمر الذي يجعلنا نقر بأن انتشار الفيروس، والآثار الصحية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية الناتجة عنه تشكل ظرفاً استثنائياً صحياً، يبيح للحكومة الحصول على تفويض تشريعي أو إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية.

بناء على ما تقدم، نستطيع أن نجزم بأن الأخطار والتهديدات التي خلقها فيروس كورونا COVID-19 تشكل ظرفاً استثنائياً؛ لأنها تخل بالأمن الصحي لجميع أفراد المجتمع، وهو أحد عناصر النظام العام الذي يتعين على الدولة الحفاظ عليه، ناهيك عن الآثار الأمنية والاقتصادية والاجتماعية الأخرى.

#### 4. المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لإجراءات مكافحة COVID-19 ومواجهة آثاره

السؤال الذي نجيب عنه في هذا المبحث هو: هل الإجراءات التي تم اتخاذها للحد من انتشار ومكافحة فيروس كورونا COVID-19 تتخذ في ظل الظروف العادية، أم هي إجراءات استثنائية لا يجوز إصدارها إلا في ظل العمل بإحدى صور تطبيق النظام القانوني للظروف الاستثنائية؟

الإجابة عن هذا التساؤل تتطلب أن نشير إلى القواعد القانونية التي تحكم تنظيم الحقوق والحريات في الظروف العادية والاستثنائية، ثم نبين كيف واجهت الدول آثار الفيروس من الناحية



اللوائح العامة، وتكون تنفيذاً لما ورد بها. وهي تصدر لفرد معين أو لأفراد محددين بذواتهم، كإصدار قرار بهدم منزل معين.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يمكن أن تصدر قرارات الضبط الإداري الفردية دون أن تستند إلى قرارات تنظيمية؟ ولو طبقنا ذلك على إجراءات الحد من انتشار فيروس كورونا فهل يجوز للدولة دون الاستناد إلى قاعدة تنظيمية (لائحية) أن تلزم فرداً معيناً بالجلوس في منزله لمدة أربعة عشر يوماً ولو خالف ذلك يُوقَع عليه جزاء؟

يرى الفقه - بحق - أن عدم وجود لائحة أو نص يعالج التنظيم الضبطي لمواجهة بعض الحالات المهددة للنظام العام يبيح للإدارة اتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة والمناسبة، فلا يجب أن يقعدوا خلو التنظيم الضبطي التشريعي أو اللائحي عن مواجهة الأخطار التي تهدد النظام العام (شيحا، 2010).

ثالثاً: استخدام القوة الجبرية (المادية)

يجوز لهيئات الضبط الإداري استخدام القوة المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري، مثل: إزاحة سيارة معطلة من الطريق العام تسهياً للمرور، أو إطلاق الرصاص على شخص مسلح يهدد المارة، ونظراً لخطورة استخدام القوة الجبرية على الحقوق والحريات، يتقيد استخدام القوة المادية بما يلي:

- أن يكون الإجراء الذي يلزم استخدام القوة العامة لتنفيذه مشروعاً، فلا يجوز استخدام القوة المادية لتنفيذ إجراء غير مشروع.
- أن يتم طلب التنفيذ اختياراً أولاً، مع إعطاء فرصة معقولة للتنفيذ الاختياري.
- ألا يتم اللجوء لاستخدام القوة المادية إلا عند الضرورة، وبالقدر الذي تقتضيه هذه الضرورة.

#### رابعاً: توقيع الجزاءات الإدارية الضبطية

يقصد بالجزاء الإدارية الضبطية: التدبير الذي يمس الصالح المادي أو الأدبي للشخص وتتخذه الإدارة بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة: (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة). وقد يكون الجزاء الإداري الضبطي مالياً كالمصادرة، وقد يكون مقيداً للحرية كالاعتقال وإبعاد الأجنبي، وقد يكون مهنيًا كسحب الترخيص، وقد يكون في صورة غرامة إدارية. مع ضرورة التقيد بالشروط الشكلية والموضوعية لتوقيع الجزاء الإداري (الشرقاوي، 2000).

ويثور التساؤل الآن: هل يمكن فرض عقوبات جنائية على مخالفي إجراءات وتدابير الحد من انتشار فيروس كورونا؟

سواء القرارات اللائحية أو القرارات الفردية الضرورية للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة (الشرقاوي سعاد، 2013).

ويعبر بعض الفقه عن الضبط الإداري بشكل أكثر تفصيلاً بأنه: «مدلول عام يتمثل في إخضاع النشاط الخاص أو حرية الأفراد للقيود اللازمة لتنظيم ممارسة هذا النشاط أو تلك الحريات تنظيمياً وقائياً غايته تحاشي الإخلال بمقتضيات النظام العام، وذلك في حدود القوانين» (القباني، 1986).

وسائل الضبط الإداري لتنظيم الحقوق والحريات في الظروف العادية

تستخدم هيئات الضبط وسائل عديدة لتحقيق أهداف الضبط الإداري؛ منها: لوائح الضبط الإداري والأوامر الفردية والقوة الجبرية وتوقيع الجزاءات.

#### أ. لوائح الضبط الإداري

الدستور يمنح للسلطة التنفيذية اختصاصاً بإصدار لوائح الضبط، وهي لوائح تصدر عن رئيس الدولة أو رئيس الوزراء حسب الأحوال، الغرض منها المحافظة على النظام العام. وهي أفضل وسيلة لممارسة النشاط الضبطي لأنها تضع قواعد عامة تهدف إلى حماية النظام العام (الشرقاوي، 2000).

ومن مظاهر تنظيم النشاط بواسطة لوائح الضبط الإداري: الحظر والترخيص والإخطار والتوجيه، ولما كان الحظر من الأساليب التي استخدمتها الحكومات في مواجهة فيروس كورونا COVID-19 فسوف نتناوله بالتفصيل فيما يلي:

**الحظر:** يعني حظر ممارسة نشاط معين، على أن يكون الحظر في مكان معين أو لمدة معينة؛ حيث لا يجوز الحظر العام للأنشطة الفردية؛ لأنه يتنافى ومتطلبات الحرية. مثل حظر المرور في شارع معين في وقت معين، أو حظر تشغيل بعض المصانع في وقت معين حفاظاً على راحة الناس... إلخ (رسلان، 1994). وبناء على ما تقدم، تستطيع لوائح الضبط الإداري في الظروف العادية تقييد ممارسة الأفراد لأنشطتهم بتوافر الضوابط الآتية:

- الحظر الكامل غير مشروع ما دام النشاط مشروعاً في ذاته
- يجب أن يكون حظر ممارسة النشاط محددًا بمكان معين ووقت معين.

#### ب. أوامر الضبط الإداري الفردية

يتم تطبيق لوائح الضبط عن طريق الأوامر أو القرارات الضبطية الفردية. والأصل أن تستند قرارات الضبط الإداري الفردية إلى





الأقرب إلى الواقع، كما أنها دائمة الاحتكاك بمجريات الأمور، فضلاً عن واجبها الوظيفي في الحفاظ على النظام العام (يوسف، 1990). ويرتب على ذلك، أنه على الرغم من انتهاء الباحث إلى أن الأخطار التي نتجت عن فيروس COVID-19 تشكل ظروفًا استثنائيةً صحياً، فإن إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية سلطةً تقديرية لرئيس الدولة، كما أن التفويض التشريعي إجراء يخضع للسلطة التقديرية للبرلمان. وتجدر ملاحظة: أن عدم إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية معناه إقرار السلطة التنفيذية بأن القوانين العادية ولوائح الضبط الإداري تكفي لمواجهة الظروف التي تمر بها البلاد. والعكس صحيح.

ثانياً: أثر إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية على تنظيم الحقوق والحريات في الدولة المستقر عليه أن حماية النظام العام هدف له قيمة دستورية، يعتمد عليه المشرع لتقييد ممارسة الحريات الدستورية؛ لأنه بدون حماية النظام العام لا يمكن كفاءة ممارسة هذه الحريات (المر، 2003).

أ. إعادة توزيع الاختصاصات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية

الأثر الأول يتمثل في إعادة توزيع الاختصاصات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية بحسبانها السلطة التي تملك وسائل دفع الخطر الذي يهدد كيان الدولة؛ حيث تُمنح السلطة التنفيذية المنوط بها إدارة الأزمة صلاحية مخالفة قواعد المشروعية العادية بموجب قرارات (مراسيم) لها قوة القانون وهو ما يترتب عليه إمكانية تعديل هذه المراسيم للقوانين القائمة، كما يجوز للسلطة التنفيذية تنظيم الحقوق والحريات ابتداءً، وغير ذلك من إجراءات لازمة وضرورية لمواجهة الظروف التي تمر بها الدولة.

وتجدر ملاحظة: أن السلطة التنفيذية تقوم مقام السلطة التشريعية، ومن ثم تتقيد بما يقيد بها الدستور. فإعادة توزيع الاختصاصات الدستورية لا يمنحها سلطات أكثر من السلطة التشريعية.

ب. اتساع مفهوم النظام العام في ظل تطبيق الظروف الاستثنائية

يجب أن يكون هدف جهة الإدارة من وراء تصرفها الاستثنائي هو حماية النظام العام وتأمين السير المعتاد للمرافق العامة؛ حيث إنهما معا يكونان عنصرَي المصلحة العامة (يوسف، 1990).

والسؤال المطروح: هل مفهوم النظام العام واحد في ظل الظروف العادية والظروف الاستثنائية؟

القاعدة أن المشرع الجنائي لا يتدخل بالتجريم والعقاب إلا عندما يكونان هما الوسيلة الضرورية لحماية المجتمع وحقوق الأفراد، ومن ثم فإن فرض جزاءات جنائية في هذه الحالة سليم من الناحية القانونية.

في ظل الظروف العادية: تقضى القاعدة الدستورية بأنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، ومن ثم يجوز توقيع جزاءات جنائية طبقاً لقانون العقوبات، وبالتحديد المواد الخاصة بتطبيق عقوبات على المخالفين للوائح الإدارية في حدها الأدنى والأقصى المقرر بالقانون، ولا يجوز الخروج عن هذه الحدود. وذلك ما لم يكن قانون الصحة العامة في الدول يمنح القضاء سلطة توقيع عقوبات جنائية أكبر على مخالفة الإجراءات المتخذة.

في ظل الظروف الاستثنائية: هل يجوز زيادة الحد الأدنى والحد الأقصى المحددين في قانون العقوبات أو في قانون الصحة؟ نعم يجوز، حيث تملك السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون، يكون لها صلاحية زيادة العقوبة الجنائية في حديها الأدنى والأقصى، فهذا بمثابة تعديل لقانون العقوبات.

بناء على ما تقدم، فإن زيادة العقوبات الجنائية على مخالفتي إجراءات الحد من فيروس كورونا COVID-19 عن حديها الأقصى والأدنى المنصوص عليه في قانون العقوبات أو قانون الصحة العامة يعتبر إجراءً استثنائياً لا يجوز للسلطة التنفيذية القيام به إلا في ظل الإعلان عن تطبيق الظروف الاستثنائية أو الحصول على تفويض من البرلمان.

## 4. 1. 2. الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية

أولاً: دور السلطة التنفيذية في تقدير توافر الضرورة المبررة للإعلان عن العمل بنظام الظروف الاستثنائية  
السؤال المطروح هنا: إذا توافرت الظروف الاستثنائية الصحية، هل يلتزم رئيس الدولة بأن يعلن العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية؟

المستقر عليه فقهاً وقضياً أن إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية سلطة تقديرية خالصة لرئيس الدولة يجريها طبقاً لما يراه في ضوء ظروف الواقع، وطبيعة الخطر الذي يحيق بالدولة. وكذلك الأمر بالنسبة للتفويض التشريعي، فهو إجراء يخضع للسلطة التقديرية للبرلمان. وهذا يرجع إلى أن السلطة التنفيذية



COVID-19 وغيرها من الأزمات التي تلوح بوادرها في الأفق: ممارسة السلطات الاستثنائية - في أي دولة - منوطة بأن تكون في حدود الضوابط التي أرساها الدستور ونص عليها القانون. للسلطة أن تتخذ التدابير التي تراها ضروريةً ولازمةً للمحافظة على النظام العام. فإذا كان المنع أو الحظر العام المطلق للحرية غير مشروع، إلا أنه في حالات الخطر والضرورة القصوى يمكن منع نشاط معين في أوقات معينة وأماكن محددة (الشرقاوي، 2001).

إذا كان مدلول النظام العام يُحدد في ضوء الظروف التي تخوضها البلاد، فإنه يُحدد كذلك في ضوء الأهداف التي أعلنت حالة الطوارئ من أجلها، وهي أهداف - في ظل أزمة فيروس كورونا COVID-19 - تتعلق بالمحافظة على البلاد وصيانة مصالحها الصحية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

#### ثالثاً: حظر المساس ببعض الحقوق والحريات

المبدأ في القانون الدولي: عدم جواز الخروج على بعض الحقوق التي يطلق عليها «الحقوق المقدسة» تحت أي ظرف، فهناك بعض الحقوق التي بالنظر لأهميتها لوجود الكائن الإنساني ولضرورتها في المحافظة على كرامته وإنسانيته لا يمكن السماح بالخروج عليها تحت أي ظرف وفوق أي أرض وتحت أي سماء وفي أي حين (أبو الوفا، 2015). وبناء على ما تقدم، فإنه إذا تم إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية لتقضي فيروس كورونا COVID-19 يتعين عدم المساس بأي من الحقوق الآتية:

طبقاً للتعليق العام رقم 29 على المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ) الصادر من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان /الدورة الثانية والسبعون/ 2001، فإنه حتى في ظل إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية لا يجوز المساس بالحقوق والحريات التالية: المادة 6: الحق في الحياة، والمادة 7: تحريم التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو الإخضاع للتجارب الطبية أو العلمية دون الموافقة، والفقرتان 1 و2 من المادة 8: حظر الرق والاتجار بالرقيق والعبودية، والمادة 11: حظر سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية، والمادة 15: مبدأ المساواة في مجال القانون الجنائي، أي اشتراط أن يقتصر الاستناد في تقرير كل من المسؤولية عن ارتكاب الجريمة والعقاب عليها إلى أحكام واضحة ودقيقة في القانون الذي كان موجوداً وساري المفعول وقت حدوث الفعل أو الامتناع عنه، باستثناء الحالات التي يصدر فيها قانون ينص على

إذا كان أساس الشرعية الدستورية في الظروف العادية هو إقامة التوازن بين حماية النظام العام واحترام الحقوق والحريات، فإن الفقه يرى أن الأمر لا يختلف في الظروف الاستثنائية إلا في الانحياز نحو حماية النظام العام؛ نظراً لما يهدده من أخطار في هذه الظروف الاستثنائية، وهو انحياز لا يتحقق في الظروف العادية؛ لأن النظام العام لا يتعرض لذات الأخطار التي يتعرض لها في الظروف الاستثنائية، ويرى هذا الرأي أن التوازن بين حماية النظام العام واحترام الحقوق والحريات يكون معياراً موحداً للشرعية الدستورية في كل من الظروف العادية والظروف الاستثنائية. ويأتي الاختلاف في شكل هذا التوازن تقديراً للظروف الاستثنائية التي تفرض تحديات معينة على المصلحة العامة (سرور، 1999).

ونفهم من الرأي السابق أن إقامة التوازن بين حماية النظام العام واحترام الحقوق والحريات واجبة على الحكومة في الظروف العادية والاستثنائية، إلا أنه في الظروف العادية ينحاز هذا التوازن إلى احترام الحقوق والحريات، أما في الظروف الاستثنائية فالتوازن موجود، ولكن الانحياز يكون للمصلحة العامة للدولة؛ حيث تكون المصلحة العامة للدولة معرضة أكثر للخطر، ولهذا قد تُشكل هذه الظروف خطورة على بقاء الدولة وشعبها أصلاً، ومن ثم هناك ضرورة من الانحياز إلى الحفاظ على النظام العام على حساب الحقوق والحريات.

وهذا الفهم لحقيقة التوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائية وضعت أسسه المحكمة العليا (الدستورية) في جمهورية مصر العربية منذ عام 1976؛ حيث قضت المحكمة بأنه: «..... ومن حيث إن عبارة النظام العام الواردة في الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون الطوارئ المتقدم ذكرها، لا تعني في هذا المقام مدلولها الضيق الذي يتفق مع وظيفة البوليس الإداري، وهي صون الأمن وإقرار السكينة والطمأنينة والمحافظة على الصحة العامة، فهو مدلول إن صح الأخذ به في الظروف العادية، فإنه لا يستقيم في الظروف الاستثنائية ولا يتفق مع طبيعة نظام الطوارئ ولا يفي بتحقيق أغراضه، ومن ثم فإن مدلول (النظام العام) في حكم المادة الثالثة أنفة الذكر ينصرف إلى ما يقتضيه تحقيق الأغراض التي من أجلها أعلنت حالة الطوارئ.....» (القضية رقم 2، 1976).

والباحث يستخلص بعض المبادئ من هذا التفسير القيم الذي يعبر عن فهم عميق - من وجهة نظرنا - للمصالح الجوهرية لأي دولة، والتي يمكن الاستهداء بها الآن في أزمة فيروس كورونا



- غلق المنشآت لبعض الوقت (حرية التجارة والصناعة).
- تعليق مؤقت لسفر المواطنين والمقيمين، مع استثناء رحلات الإجلاء والشحن والتجارة، مع اتخاذ الاحتياطات اللازمة (حرية التنقل).
- منع الزيارات إلى الأماكن الدينية (مساجد، كنائس، معابد - حرية ممارسة الشعائر الدينية).
- إيقاف تصدير المنتجات الطبية والمخبرية (حرية التجارة).
- تعليق الدروس في المدارس والجامعات (حرية التعليم).
- تأجيل نشاطات ثقافية، رياضية وترفيهية (الحق في الثقافة/ الرياضة/ الترفيه).
- استعانة بعض الدول بالتكنولوجيا لمراقبة تحركات الأفراد بهدف احتواء الفيروس (الحق في الخصوصية).
- توقيف الأفراد وإجبارهم على إجراء التحاليل الخاصة بالفيروس (تقييد الحرية الشخصية).
- بعض الدول وصل بها الأمر إلى تطبيق عقوبات تصل إلى السجن على المخالفين للإجراءات المتخذة (تقييد الحرية الشخصية).
- بعض الدول تستخدم برنامجاً على الهواتف الذكية من أجل معرفة الأشخاص الذين يمكن أن يكونوا قد التقوا بأشخاص مصابين بفيروس كورونا، وذلك لتتبع مسار انتشار الفيروس (الحق في الخصوصية).

ثانياً: تصنيف الإجراءات المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا COVID-19

تلجأ جهة الإدارة أثناء إدارتها للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد إلى اتخاذ العديد من الإجراءات العاجلة، ويصنف الفقه هذه الإجراءات إلى نوعين؛ الأول: تقييد الحقوق والحريات، والثاني: التدخل في مجال الملكية الخاصة (يوسف، 1990).

ونصنف إجراءات الدول المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا إلى ثلاثة أنواع، وذلك على النحو الآتي:

أ. الإجراءات التي تدخل في نطاق تقييد الحقوق والحريات من هذه الإجراءات: حظر التجوال بالنسبة للأفراد، حظر الزيارات العائلية، إيقاف تصدير المنتجات الطبية والمخبرية، وغير ذلك من التدابير؛ مما لا شك فيه أن تلك الإجراءات وغيرها من شأنها المساس بالحقوق والحريات لأفراد المجتمع.

ب. الإجراءات التي تدخل في نطاق المساس بالملكية الخاصة لا شك أن المساس بالملكية الخاصة لا يقتصر على الحصول من الأفراد جبراً على مستلزمات طبية أو غذائية أو غيرها من المنقولات

عقوبة أخف، والمادة 16: لكل إنسان الحق بأن يعترف له بالشخصية القانونية، والمادة 18: حرية الفكر والوجدان والدين.

رابعاً: التحلل من الالتزام الدولي الذي يفرض عليها احترام الحقوق والحريات الواردة في المعاهدات الدولية

إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية يمنح الدولة صلاحية التحلل من الالتزام الدولي الذي يفرض عليها احترام الحقوق والحريات الواردة في المعاهدات الدولية. ومن ثم إذا لم تعلن الدولة تطبيق نظام الظروف الاستثنائية فلا يجوز لها مخالفة قواعد المشروعية العادية. حيث اعتبر القانون الدولي أن إغفال هذا الإجراء يترتب عليه حرمان الدولة الطرف من التمسك برخصة التحلل من التزاماتها الناشئة عن المهدين؛ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقيات الأخرى (عمر، 2003).

#### 4. 2. المطلب الثاني: تصنيف إجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19 وتكييفها القانوني

نتناول في هذا المطلب تصنيف إجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19 وتكييفها القانوني، ولكن ذلك يتطلب الإشارة إلى أمثلة لتلك الإجراءات والتدابير. لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

#### 4. 2. 1. الفرع الأول: تصنيف إجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19

أولاً: الإجراءات المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا COVID-19

من صفات فيروس كورونا COVID-19 أنه ينتشر عن طريق القطرات التي يفرزها الجهاز التنفسي عندما يسعل الشخص المصاب بالعدوى أو يعطس أو يتكلم. وتنتقل العدوى إلى الأشخاص إذا لمسوا سطحاً ملوثاً ثم لمسوا بعد ذلك أعينهم أو أفواههم أو أنوفهم (الدليل الشامل لفيروس كورونا كوفيد 19، 2020).

لذلك اتخذت الدول العديد من الإجراءات لن تستطيع حصرها؛ لذلك نذكر أهمها:

- عزل الأفراد في محل إقامتهم أو أي مكان مناسب آخر للإقامة للأشخاص المتضررين.
- حظر شامل لجميع الأفراد والأنشطة داخل الدولة.
- حظر التجوال بالنسبة للأفراد (حرية التنقل).



- فرض جزاءات جنائية تزيد على الحد الأدنى والحد الأقصى للعقوبة المقررة في قانون العقوبات.

- إمكانية حجب المواقع التي تشر شائعات تضر بالدولة والمواطنين. انتهيها إلى أنه في حالات الخطر والضرورة القصوى يكون منع نشاط معين في أوقات معينة وأماكن محددة مشروعاً، ومن ثم فإن الباحث يرى أن الحظر الشامل والإجراءات الماسة بالملكية الخاصة وغيرها من الإجراءات المشار إليها هي بطبيعتها إجراءات استثنائية لا يمكن للحكومة التي تدير الأزمة إصدارها دون أن تعلن العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية. ومن ثم إذا كان لا بد من اتخاذ تلك الإجراءات للحد من انتشار فيروس كورونا COVID-19، فإن على البرلمان أن يقوم بمسؤولياته الدستورية ويمنح رئيس السلطة التنفيذية تفويضاً تشريعياً، أو يعلن رئيس الدولة العمل بنظام الظروف الاستثنائية، حتى تتسع سلطات الحكومة وصلاحياتها القانونية لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

وتأكيداً لذلك، في حالة المساس بالملكية الخاصة ما هو الحال إذا لم يتم الاتفاق بين الأطراف بالتراضي؟ هنا تأتي أهمية ما ورد بالقانون الفرنسي الصادر بشأن التعامل مع وباء كورونا COVID-19 الذي خول الحكومة سلطة الأمر بطلب الحصول على جميع السلع والخدمات اللازمة لمكافحة الكارثة الصحية، وكذلك أي شخص ضروري للقيام بهذه الخدمات أو لاستخدام هذه السلع. ويحكم قانون الدفاع التعويض عن هذه الطلبات.

بناءً على ما تقدم، فإن الدول التي لم تعلن العمل بنظام الظروف الاستثنائية، أو ليس لديها تفويض تشريعي من البرلمان لا يجوز لها قانوناً حظر ممارسة أي نشاط في زمن فيروس كورونا COVID-19، أو المساس بالملكية الخاصة، أو إجبار الشركات على تحويل أنشطتها العادية لإنتاج ما قد تحتاج إليه الدولة من مستلزمات واحتياجات ضرورية. وإلا فإن مثل هذه القرارات والإجراءات تتسم بعدم المشروعية.

#### ب. الحظر الجزئي

المستقر عليه أنه يجوز للسلطة المنوط بها إدارة الأزمة تقييد الحقوق والحريات بشكل جزئي، ولكن هي مقيدة بقيد مستفاد من قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها أو قاعدة التناسب؟ وبمعنى آخر: يجب أن يكون هناك تناسب بين الإجراء وبين تحقيق الهدف منه، فإذا كان يمكن تحقيق الهدف بأقل تقييد للحرية وجب ذلك، وإلا اتسم الإجراء بعدم المشروعية.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية

الضرورية واللازمة لمواجهة الأزمة، ولكنه يشمل أيضاً الاستيلاء على العقارات بهدف مواجهة آثار فيروس كورونا COVID-19.

ولم تخل الدول العربية من هذا الإجراء، ولكنه - كالعادة - يتم بالتراضي بين الحكومات وبين مالكي العقارات والبضائع والمستلزمات الطبية وغيرها. فالمواطنة في المجتمعات العربية تؤدي دوراً كبيراً في هذا الشأن.

ج. الإجراءات التي تدخل في نطاق معالجة آثار فيروس COVID-19

- تحملت الدول مرتبات بعض العاملين الذين تم تسريحهم من القطاع الخاص تعويضاً عن طردهم من أعمالهم، أو عدم قدرة القطاع الخاص على الاستمرار في دفع رواتبهم.

- تحملت بعض الدول العربية بفواتير الكهرباء والمياه عن المواطنين.

- دعت الدولة جميع المؤسسات الخاصة إلى تأجيل الاستحقاقات المالية المستحقة على أفراد المجتمع لمدة ستة أشهر منذ بداية الأزمة.

ولا يمكن قبول مثل هذه القرارات إلا في ضوء مسؤولية الحكومة في توفير الحد الأدنى للحياة الكريمة تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي الذي يحكم الآن جميع الدول الرأسمالية والاشتراكية.

## 4. 2. الفرع الثاني: التكييف القانوني للإجراءات كمكافحة فيروس كورونا COVID-19

أولاً: الإجراءات المتخذة للحد من انتشار الفيروس

بمراجعة الإجراءات المتخذة للحد من انتشار الفيروس يتبين أن هناك نوعين من الإجراءات تم اتخاذهما يختلفان في المدى (ضيقاً واتساعاً) على النحو الآتي:

يتبين أن الحكومات استخدمت عدة وسائل لتحقيق أهداف الضبط الإداري في ظل أزمة فيروس كورونا COVID-19 للحد من انتشار الفيروس؛ نشير إليها تباعاً:

#### أ. الحظر الشامل

هناك إجراءات وتدابير لا يمكن اتخاذها إلا في الظروف الاستثنائية، مثل:

- الحظر الشامل لممارسة بعض الأنشطة.

- المساس بالملكية الخاصة، سواء أكانت ملكية عقارية أو حتى ملكية

مستلزمات غذائية أو طبية أو أي مستلزمات ما دامت ضرورية لمواجهة الأزمة.



للجمهور يضم أكثر من عشرة أشخاص في وقت واحد، وقد شيد الحكم قضاءه على أن الأخطار الصحية أقل في الخارج مما هي عليه في الأماكن الضيقة؛ ومن الممكن وضع قواعد الأمن الصحي لحدث يجمع أكثر من عشرة أشخاص في الأماكن العامة ومراقبة الامتثال لها (حكم مجلس الدولة الفرنسي، 2020).

#### ثانياً: القرارات الوظيفية

هناك من القرارات الوظيفية ما تمثل إشكالية في ظل أزمة فيروس كورونا COVID-19 مثل إجازة لمرافقة الزوج التي يتقدم بها الطبيب أو الطبيبة، والسؤال البارز: هل يملك الوزير المختص رفض مثل هذه الإجازة في الظروف العادية؟ الإجابة بالنفي لأنها إجازة وجوبية؛ لذلك تأتي هنا أهمية وجود تفويض تشريعي أو إعلان حالة الظروف الاستثنائية اللذين يمنحان الحكومة صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، فتستطيع أن تعدل قوانين الوظيفة العامة، وتحظر الإجازات في مثل هذه الأوضاع الصحية الطارئة أو تضع لها ضوابط أكثر تشدداً، فالأطباء في تلك الأوضاع هم ذخيرة المجتمع في الذود والحفاظ على أرواح المواطنين، ولا يمكن التفريط فيهم في هذا الوقت.

#### ثالثاً: مشروعية القرارات والتدابير

اقتصار مشروعية القرارات والتدابير المعالجة لآثار الفيروس على القرارات الصحية ينم على عدم إدراك للغاية من تلك الإجراءات؛ حيث إن مفهوم النظام العام الصحي في ظل زمن كورونا يشمل - بجوار التدابير الصحية - التدابير الاقتصادية والاجتماعية التي يقتضيها تحقيق الأهداف العامة. ومن ثم فالقرارات الاقتصادية والاجتماعية التي تتخذها الدولة في ظل أزمة فيروس كورونا دعماً للعاملين في القطاع الخاص أو القرارات التي من شأنها تأجيل تنفيذ الالتزامات التعاقدية لمدة ستة أشهر هي قرارات مشروعية لارتباطها الوثيق بمعالجة آثار أزمة فيروس كورونا COVID-19.

### 4.3. المطلب الثالث: موقف الدول من مواجهة آثار فيروس كورونا COVID-19

هناك الكثير من الآثار التي نتجت عن انتشار فيروس كورونا COVID-19 في مجالات الحياة القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والرياضية والدينية وغير ذلك من مجالات الحياة المختلفة. فكيف يمكن مواجهة هذه الآثار؟ وفي البداية لا بد من الإشارة إلى عدة أمثلة لنستوضح منها المقصود بمواجهة آثار الإجراءات والتدابير المتخذة:

القرار الذي أصدره العمدة بمنع ممارسة مهنة التصوير الفوتوغرافي في الطرق منمًا مطلقاً؛ حيث قضى بأن هذه المهنة يجب أن تكون حرة ويتعين احترامها، وإن كان من شأن ممارستها الإخلال بالنظام العام، إلا أنه يجوز للإدارة لتجنب هذا الإخلال اتخاذ ما تراه من تدابير دون أن يصل الأمر إلى حد إلغاء ممارسة هذه الحرية، وذلك بتحديد أوقات معينة وأماكن محددة يجوز فيها ممارسة مهنة التصوير (حكم مجلس الدولة الفرنسي، 1951).

وتطبيقاً على إجراءات فيروس كورونا COVID-19 هناك بعض المهن التي تم حظر عملها في أوقات كثيرة على الرغم من إمكانية تشغيلها مع تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي دون أن يكون هناك معيار محدد لماذا تُغلق ولماذا تُفتح. ومن ثم إذا كان يشترط في الإجراء الذي يقيد الحقوق والحرريات في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية أن يكون هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر، فمن ثم يمكن القول: إن هناك بعض الإجراءات مثل غلق المحلات التجارية لمدة أسبوعين كان يتعين عدم غلقها وتركها تعمل بالشكل الذي يسمح بممارسة عملها يومياً مع تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي على مراديبها وعمالها.

وما انتهينا إليه لا تقتصر فائدته على مستوى حماية الحقوق والحرريات فحسب، بل على المستوى الاقتصادي للدولة، فكثير من الأسواق (المولات) التجارية خاوية على عروشها وبعض المحلات تم تصفية نشاطها وغادرت البلاد. الأمر الذي يرى معه الباحث ضرورة السماح بممارسة الأنشطة التجارية والصناعية - التي تسمح طبيعتها بذلك - يومياً مع تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي، وذلك حفاظاً على المصلحة العامة الاقتصادية للدولة.

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث له صادر في 13 يونيو 2020، إلى أن المادة رقم 7 من المرسوم رقم 548 لسنة 2020 والمؤرخ في 11 مايو 2020، الذي يتعلق بالتدابير العامة اللازمة للتعامل مع وباء COVID-19 في سياق حالة الطوارئ الصحية نص على أنه «يحظر في جميع أنحاء الجمهورية أي تجمع أو لمّ شمل أو نشاط بصفة غير مهنية على الطريق السريع العام أو في مكان عام، يجمع أكثر من عشرة أشخاص في وقت واحد».

تم الطعن على هذه المادة أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي انتهى إلى أن هناك انتهاكاً جسيماً وغير قانوني واضحاً لحرية التعبير وحرية التظاهر وحرية تكوين الجمعيات، وهي حريات أساسية؛ حيث إن القيد غير مناسب؛ لأنه يحظر بشكل عام ومطلق أي تجمع أو اجتماع على الطريق السريع العام أو في مكان مفتوح



الطوارئ الصحية.

. للتعامل مع العواقب الاقتصادية والمالية والاجتماعية لانتشار وباء كورونا COVID-19 وعواقب التدابير المتخذة للحد من هذا الانتشار:

أ. مساعدة مباشرة أو غير مباشرة لهؤلاء الأشخاص الذين تكون جدواهم موضع شك، لا سيما من خلال وضع تدابير لدعم خزينة هؤلاء الأشخاص..

ب. الحد من خرق عقود العمل والتخفيف من آثار انخفاض النشاط..

ج. تعديل تنظيم الانتخابات المذكورة في المادة L. 1-10-2122 من قانون العمل.

. تعديل قواعد الشراء والدفع والتنفيذ والإنهاء، وخاصة تلك المتعلقة بالعقوبات التعاقدية، المنصوص عليها في قانون المشتريات العامة، وكذلك شروط العقود العامة التي تحتوي على مثل هذا الشيء.

. تعديل المواعيد النهائية والإجراءات المطبقة على إيداع ومعالجة الإعلانات والطلبات المقدمة إلى السلطات الإدارية، والمواعيد النهائية.

أما مصر فقد اختارت تطبيق نظام الطوارئ، واستناداً لقانون الطوارئ، والتفويض الصادر من رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء أصدر الأخير القرار رقم 1295 لسنة 2020 بوقف مواعيد سقوط الحق والإجراءات الخاصة بالتظلمات الوجودية والدعاوى والظعون القضائية وغيرها من المواعيد والأجل المنصوص عليها بالقوانين والقرارات التنظيمية.

#### 4. 3. 2. الطريق الثاني: القوانين العادية

لا يتم إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية أو الحصول على تفويض تشريعي، بل يتم مواجهة آثار فيروس كورونا COVID-19 من خلال القوانين العادية، وخاصة قانون الصحة العامة.

وإذا كان شعار الطريق الأول في مواجهة هو: قانون واحد رغم تعدد مجالات المواجهة، فإن شعار الطريق الثاني في المواجهة هو: تعدد القوانين والقرارات التنظيمية بتعدد مجالات المواجهة.

وهذا ما انتهجته بعض الدول العربية، نذكر منها مملكة البحرين التي عالجت آثار فيروس كورونا الخاصة بمشكلات العمال في مجال القطاع الخاص؛ حيث عدلت قانون التأمين ضد التعطيل بإضافة بند جديد برقم 3 إلى الفقرة ج من المادة 8 من القانون يقضى بسداد أجور العمال البحرينيين المؤمن عليهم بموجب قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم 24 لسنة 1976 لمدة

تدخل الحكومة بتحمل مرتبات العاملين في القطاع الخاص أو منح تعويضات لبعض القطاعات التي تقدم الاحتياجات الأساسية للجمهور، التي تعتبر اعتمادات غير عادية تهدف إلى مواجهة خدمات أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة عند إعداد الموازنة (الشرقاوي عبد الحكيم، 2013)، مما يقتضي الخروج على قواعد صرف الميزانية، فهل يجوز أن يتم ذلك بقرار من الوزير المختص في ظل تداعيات فيروس COVID-19؟

تأجيل المواعيد الخاصة بالطعن في الأحكام القضائية الصادرة في شأن الأشخاص المحبوسين تنفيذاً لتلك الأحكام، وتأجيل مواعيد التظلم الوجوبي والظعون القضائية المنصوص عليها في القوانين واللوائح، فهل يملك الوزير المختص في ظل تداعيات فيروس COVID-19 تأجيل مواعيد منصوص عليها في القانون بقرار تنظيمي أو فردي خاص بحالة معينة؟

بقراءة الوضع على مستوى العالم نجد أن هناك طريقتين انتهجتهما الدول لمواجهة آثار فيروس كورونا COVID-19:

#### 4. 3. 1. الطريق الأول: التفويض التشريعي أو إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية

وفرنسا من الدول التي اختارت مواجهة آثار فيروس كورونا COVID-19 من خلال التفويض التشريعي؛ حيث صدر القانون رقم 290-2020 بتاريخ 23 مارس 2020 للطوارئ للتعامل مع وباء COVID-19. وقد جاء هذا القانون شاملاً لكثير من جوانب المواجهة في العديد من المجالات. ومن ثم فشعار هذه الطريقة في المواجهة هو: قانون واحد رغم تعدد مجالات المواجهة.

ونذكر أهم الملامح التي جاء بها القانون لمعالجة آثار فيروس كورونا COVID-19:

. معالجة مشكلة الاجتماعات التي تتطلب الحضور الشخصي والتصويت وإلا أصبحت قراراتها باطلة؛ حيث نص القانون على أن للسلطات المحلية والإقليمية، والهيئات التداولية للسلطات المحلية والإقليمية والمؤسسات العامة الخاضعة لولايتها، أن تتداول بشكل صحيح فقط عند حضور ثلث أعضائها في المنصب. وإذا لم يتم الوصول إلى هذا النصاب القانوني، بعد أول اجتماع يعقد بانتظام، فإن الهيئة التداولية تتعقد مرة أخرى على الأقل كل ثلاثة أيام، ثم يتداول دون شرط النصاب القانوني. ويمكن تنفيذ نظام التصويت الإلكتروني أو التصويت بالبريد الورقي الذي يحافظ على أمن التصويت بشروط يحددها مرسوم خلال فترة



على مستوى العالم». وقد قسّم الباحث هذا البحث إلى مبحثين؛ الأول: أجبنا فيه عن سؤال مهمّ حول مدى توافر مفهوم الظروف الاستثنائية الصحية بشأن انتشار فيروس كورونا، فاستعرضنا مفهوم الأمن الصحي وعلاقته بالحق في الصحة ومفهوم الظروف الاستثنائية الصحية. وانتبهنا إلى أن الآثار الناتجة عن فيروس كورونا COVID-19 تشكل ظرفاً استثنائياً يبيح للحكومة الحصول على تفويض تشريعي من البرلمان أو إعلان النظام القانوني للظروف الاستثنائية.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه الطبيعة القانونية لإجراءات مكافحة COVID-19 ومواجهة آثاره؛ حيث استعرضنا تنظيم الحقوق والحريات في الظروف العادية والاستثنائية. وانتبهنا إلى أن الإجراءات التي تم اتخاذها على مستوى العالم يحتاج بعضها إلى تزويد الحكومات بسلطات وصلاحيات استثنائية لا توجد بيدها في الظروف العادية، ومن ثم يصبح الحصول على تفويض تشريعي أو إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية ضرورة تنظيمية لمواجهة فيروس كورونا COVID-19. كما تبين أن الدول تختلف في مواجهة آثار الفيروس، بعضها مثل فرنسا استخدم التفويض التشريعي للحكومة، وقد منح هذا القانون الحكومة الصلاحية لمعالجة آثار الفيروس في جميع المجالات في ضوء القواعد العامة التي أتى بها القانون. في حين أن بعض الدول الأخرى لم تعلن العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية أو تحصل على تفويض تشريعي، بل اكتفت بتطبيق القوانين العادية مستخدمة الصلاحيات الواردة في القوانين المرتبطة بمعالجة آثار فيروس كورونا COVID-19. وقد انتبهنا إلى صحة كلا الموقفين من الناحية الدستورية والقانونية، ولكن العبرة بحقيقة الإجراءات ومدى التزامها بالقيود القانونية والدولية والقضائية عند تنظيم ممارسة الحقوق والحريات.

## 5.1. النتائج

توصلت الدراسة للنتائج التالية:

- احترام الحقوق والحريات هدف له قيمة دستورية، يجب الحفاظ عليه في ظل الظروف العادية والاستثنائية.
- الأخطار الناتجة عن فيروس كورونا COVID-19 تشكل ظرفاً استثنائية صحية.
- مواجهة فيروس كورونا COVID-19 تفرض على الحكومة ضرورة الحصول على تفويض تشريعي من البرلمان أو إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية أيّاً ما كان مسماه.

ثلاثة أشهر اعتباراً من شهر إبريل 2020. وقد تم تعديل هذا القانون بموجب المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 2020 بإضافة بند جديد برقم 4 إلى الفقرة ج من المادة 8 ينص على سداد نسبة من أجور العمال البحرينيّين المؤمن عليهم بموجب قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم 24 لسنة 1976، بحد أقصى مقداره 50% من الأجر المؤمن بموجبه، وذلك في الشركات المتضررة من تداعيات فيروس كورونا COVID-19 التي تُسجل لدى الوزارة وفقاً للشروط والضوابط التي يحددها الوزير، ويكون السداد لمدة ثلاثة أشهر اعتباراً من شهر يوليو 2020، مع مراعاة الفقرة هـ من هذه المادة. وتجدد ملاحظة: أن الطريقتين اللذين انتهجتها الدول لمعالجة آثار فيروس كورونا COVID-19 صحيحان من الناحية الدستورية والقانونية، ولكن يبقى أن يكون مدى احترام الإجراءات المتخذة للحقوق والحريات هو الفيصل في مدى مشروعية الإجراء؛ ففرنسا اختارت طريق التفويض التشريعي ولكن في التطبيق وضعت قواعد حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعيتها. ويرى الباحث أن التفويض التشريعي هو أفضل خيار دستوري يُعين الحكومات على مواجهة القانونية لجميع الأزمات، حيث يمنح المشروعية لجميع الإجراءات والتدابير التي تتخذها، حيث يمنحها القدرة على إصدار قرارات لها قوة العمل التشريعي، على أن تعرض بعد ذلك على البرلمان لإقرارها إذا كان دستور الدولة أو قانون التفويض يتطلب ذلك.

وفى النهاية يبقى شيء مهم وهو في ضوء أن حماية الحقوق والحريات وضرورة احترام مبدأ سيادة القانون في الظروف العادية والظروف الاستثنائية هدف له قيمة دستورية، يصبح الحصول على تفويض تشريعي، في حال إذا كان الدستور يتيح ذلك، أو إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية ضرورة تنظيمية لمواجهة الأوضاع الصحية الطارئة، حتى تتسع سلطات الحكومة المنوط بها إدارة الأزمة، ومن ثم تستطيع مواجهة الأزمة وأثارها المتعددة. إذا تحقق ذلك، كانت هذه الإجراءات والتدابير مرآة تعكس الوجه الحضاري والديمقراطي للدول العربية والأجنبية وتوضح مدى التزامها باحترام حقوق الإنسان في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

## 5. الخاتمة

تناول هذا البحث موضوع الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا COVID-19 ومواجهة آثاره؛ حيث تمت المعالجة التفصيلية لجوانب هذا الموضوع في ضوء الإجراءات المتخذة في



## المصادر والمراجع المراجع العربية

- بدوي، ثروت. (2007). تدرج القواعد القانونية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية.
- البناء، محمود عاطف. (1994). الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي.
- الجمل، يحيى. (1994). نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي. (1951، 13 يونيو). Conseil d'État. مجلس الدولة الفرنسي، فرنسا.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي. (1951، 22 يونيو). Conseil d'État. مجلس الدولة الفرنسي، فرنسا.
- أبو حليلة، عماد محمد محمد. (2015). الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية.
- خليل، عثمان. (1975). القانون الإداري، (د. ن).
- خليل، على عبد الفتاح محمد. (2013). مراسيم الضرورة في الدستور البحريني، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، العدد رقم (34).
- الدليل الشامل لفيروس كورونا كوفيد 19. (2020). وزارة الصحة، مملكة البحرين. <http://www.moh.gov.bh>
- رسلان، أنور أحمد. (1997). الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية.
- رسلان، أنور أحمد. (2003). وسيط القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، الدعوى التأديبية)، دار النهضة العربية.
- الرويس، صقر. (2017). حقوق الإنسان وتطبيقاتها في مملكة البحرين، العيادة القانونية، كلية الحقوق، جامعة البحرين.
- زين، محمد بن محمد كامل. (2002). نظرية التفويض التشريعي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- سرور، أحمد فتحي. (1999). الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق.
- الشرقاوي، سعاد. (2000). القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة.
- الشرقاوي، سعاد. (2013). القانون الإداري، دار النهضة العربية.
- الشرقاوي، عبد الحكيم مصطفى. (2013). مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني، كلية الحقوق،

- زيادة العقوبات الجنائية على مخالفات إجراءات الحد من فيروس كورونا COVID-19 على حديها الأقصى والأدنى المنصوص عليهما في قانون العقوبات أو قانون الصحة العامة يعتبر إجراءً استثنائياً لا يجوز للسلطة التنفيذية القيام به إلا في ظل الإعلان عن تطبيق نظام الظروف الاستثنائية أو الحصول على تفويض من البرلمان.
- في الظروف العادية لا يجوز الحظر العام للأنشطة الفردية.
- هناك بعض الإجراءات والتدابير - مثل غلق المتاجر - كان يتعين تطبيقها في الحدود التي تسمح بممارستها يومياً مع تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي.
- الحظر الشامل والإجراءات الماسة بالملكية الخاصة هي بطبيعتها إجراءات استثنائية لا يمكن أن تتخذ إلا في ظل الإعلان عن تطبيق الظروف الاستثنائية أو الحصول على تفويض من البرلمان.
- قانونية طرق معالجة ومواجهة آثار فيروس COVID-19 (استخدام التفويض التشريعي، إعلان العمل بنظام الظروف الاستثنائية، تطبيق القوانين العادية).
- التفويض التشريعي هو أفضل خيار دستوري يُعين الحكومات على مواجهة القانونية لجميع الأزمات، حيث يمنح المشروعية لجميع الإجراءات والتدابير التي تتخذها.
- ضرورة التعاون الدولي المشترك بين الدول والمنظمات الدولية والإقليمية.

## 5.2. التوصيات

- توصي الدراسة بما يلي:
- ضرورة الحصول على تفويض تشريعي من البرلمان أو إعلان العمل بالنظام القانوني للظروف الاستثنائية لإدارة الأزمة وتدابير الأزمات التي تمر بها الدول.
- إتاحة ممارسة جميع الأنشطة اليومية - التي تسمح بطبيعتها بذلك - بصفة دورية مع تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي، وذلك حفاظاً على المصلحة العامة الاقتصادية للدول.
- ضرورة التعاون الدولي في مكافحة فيروس كورونا COVID-19، سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي أو الأمن الجماعي للدول.
- الاستعداد من الآن لمواجهة الآثار الاقتصادية الناجمة عن فيروس كورونا COVID-19 خاصة فيما يتعلق بتدبير الموارد والغذاء والحد من البطالة، وذلك بحلول اقتصادية ومالية ذات أبعاد ورؤية دستورية وقانونية.





العلمية المنعقدة يوم 5 مايو سنة 1976. الطلب المقدم من وزير العدل بشأن تفسير المادة رقم (3) من قانون الطوارئ. المحكمة العليا (الدستورية)، جمهورية مصر العربية متولي، عبد الحميد. (1989). القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية.

المر، عوض. (2003). الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان دبي للقانون والتنمية. المشهداني، محمد.، المدرس، مروان محمد محروس. (2009). القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، منشورات كلية الحقوق، جامعة البحرين.

مظلوم، محمد جمال. (2012). الأمن غير التقليدي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض. المعجم الوسيط. (2004). مجمع اللغة العربية ط 4، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية.

أبو الوفا، أحمد. (2015). الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة لآليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً، ط 4، القاهرة، دار النهضة العربية.

يوسف، مجدي المتولي السيد. (1990). أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

### المراجع الأجنبية

Hauriou, M. (1923). précis de Droit constitutionnel.

Mouskheli, M. (1943). la loi et le Règlement. le Daire.

UN Human Rights. (2020, April 27). Emergency Measures And COVID-19: Guidance. [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf).

جامعة البحرين.

الشقحاء، فهد بن محمد. (2004). الأمن الوطني، تصور شامل مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (2010). القانون الإداري البحريني، ط 2، كلية الحقوق، جامعة البحرين.

الشيخ، إبراهيم على بدوي. (2009). مقاصد الشريعة الإسلامية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية.

عبد العال، محمد حسنين. (1991). الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط 2، القاهرة، دار النهضة العربية.

عبيد، محمد كامل. (2003). مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية.

بن علي، محمد بن أحمد آل علي. (2004). المراسيم بقوانين لوائح الضرورة، دراسة مقارنة بين الأردن والبحرين ومصر، مؤسسة الأيام للنشر، المنامة، البحرين.

غبريال، وجدي ثابت. (1998). السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية.

الفضلي، عبد الهادي. (د. ت). أصول البحث العلمي، مؤسسة دار الكتاب الإسلامي، قم، إيران.

فكري، فتحي. (2003). وجيز القانون البرلماني، (د. ن).

فكري، فتحي. (2006). مبدأ خضوع الإدارة للقانون، (د. ن).

فودة، رأفت. (2001). ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة بين الدستور الكويتي والفرنسي، دار النهضة العربية.

فودة، رأفت. (2017). أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية.

القباني، بكر. (1986). القانون الإداري، دار النهضة العربية.

القضية رقم 2. (1976، 5 مايو). سنة 6 قضائية «تفسير»، الجلسة

