تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا

د. أحمد محمد الشمري
عميد كلية إدارة الأعمال
جامعة حفر الباطن
المملكة العربية السعودية

الملخص

تواجه الإدارة في إطار ممارستها لنشاطاتها أعباء عديدة ومتنوعة، حيث يعد الضبط الإداري من أهم هذه النشاطات، ولأنه نظام وقائي بالأساس فهو يستهدف الحفاظ على النظام العام وصيانة الحقوق والحريات الأساسية في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، ولذلك فإن الدولة ملزمة بالتدخل لضبط ومكافحة كل ما يمس بالنظام العام، سواء الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة، وأمام تفشي وباء فيروس كورونا الذي ظهر في الصين في نهاية العام الماضي، كان لزاما عليها التدخل من خلال اتخاذ تدابير وقائية سريعة وفعالة، وتقديم الرعاية الصحية اللازمة للمواطنين، للحد من انتشار هذا الوباء الذي أصبح يهدد العالم بأسره، حتى و إن كان ذلك يحد من حرياتهم التي يكفلها القانون.

الكلمات المفتاحية: *تدابير وقائية، الضبط الإداري، الصحة العامة، كورونا.*

المقدمة

شهد العالم خلال النصف الأول من عام 2020م انتشار وباء كورونا (كوفيد 19)، تسبب في أزمة صحية واجتماعية واقتصادية ذات بعد عالمي، حيث اعتبر الفيروس حالة طارئة صحية ذات بعد عالمي.

فالعالم يواجه اليوم أكثر من أي وقت مضى تحديًا حقيقيًا يتجلى في ضرورة اتخاذ التدابير الصحية لتجنب الأخطار المتعددة للوباء، والتي تأكدت من ارتفاع حالات الوفيات واكتظاظ المستشفيات بالمصابين بالفيروس رغم فرض حالة الطوارئ والحجر الصحي، التي منحت السلطات العمومية صلاحيات واسعة للحفاظ على الصحة العامة للمواطنين.

فكثير من دول العالم اتخذت عدة تدابير إجرائية فعالة لمواجهة فيروس كورونا تجلت في إغلاق الحدود الجوية والبرية والبحرية ووضع الحواجز الأمنية للحد من تنقل الأفراد، والرفع من وتيرة التحاليل المخبرية، واتباع بروتوكول علاجي بالنسبة للمصابين بفيروس كورونا، وآخرها إطلاق تطبيق إلكتروني لتعقب الأشخاص المصابين بفيروس كورونا لمنع تفشي الوباء.

ولم تكن المملكة العربية السعودية بمنأى عن وباء كورونا حيث انتقل إليها الفيروس، وأخذ هذا الأخير بالانتشار بشكل كبير، الشيء الذي دفع المملكة منذ البداية إلى العمل على الحد من انتشاره ومكافحته، باتخاذ العديد من التدابير الوقائية التي تندرج ضمن مهام الضبط الإداري، بلغت درجتها إلى تقييد العديد من الحريات العامة والفردية وفرض إجراءات صارمة كالحظر الكامل للسفر، وتطبيق حظر كلي وجزئي للمواطنين وعزل المصابين، بالإضافة إلى تدابير وقائية أخرى كغلق المدارس والثانويات والجامعات والمراكز التجارية والأسواق، وحتى المساجد وتعليق العديد من الأنشطة، في محاولة منها للحفاظ على الصحة العامة والحد من تفشي الوباء واحتوائه والتخفيف من حدته.

للأمانة العلمية لا يمكن إنكار اهتمام الباحثين القانونيين بالإطار العام لموضوع الدراسة، ففي حدود بحثنا توجد دراسات اهتمت بموضوع الضبط الإداري بصفة عامة، وفيما يتعلق بموضوع الدراسة «الضبط الإداري في مواجهة فيروس كورونا» فلم نجد دراسة لهذا الموضوع بصفة مستقلة وأكثر تفصيلاً، وإن كانت أشارت إليه بعض الدراسات العامة في أحد جوانبها، وذلك نظرًا لحداثة الموضوع.

* تم استلام البحث في أغسطس 2020، وقبل للنشر في سبتمبر 2020، وتم نشره في ديسمبر 2022.
(معرف الوثائق الرقمي): DOI: 10.21608/aja.2022.273272

ومن المواضيع العامة نجد:

مقال بحثي للدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، سنة 1962. جاءت هذه الدراسة عامة للضبط الإداري، وقد كانت معين للباحث في دراسة الجانب النظري للضبط الإداري وتميزت دراسته عن هذه الدراسة السابقة في الجانب العملي والمتمثل في حماية الصحة العامة بسبب انتشار وباء كورونا.

إشكالية الدراسة

تتجلى إشكالية هذه الدراسة في بيان دور تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها المملكة العربية السعودية لمواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد - 19) والحد من انتشاره وما مدى مشروعية هذه التدابير؟.

تصميم الدراسة

للإجابة عن إشكالية الدراسة والإلمام بجوانب الموضوع أكثر قسم الباحث موضوع الدراسة إلى ثلاثة أقسام:

أولًا - تحت عنوان «الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا»، وهذا باعتبار الإطار العام لموضوع الدراسة يرتبط بنشاط السلطات الإدارية، لذا اقتضت ضرورة البحث والدراسة التعرض للأحكام العامة للضبط الإداري.

قسم الباحث هذا القسم إلى ثلاثة أجزاء؛ (1): بعنوان «مفهوم الضبط الإداري» وفيه تعرض لتعريف الضبط الإداري، أنواعه والطبيعة القانونية للضبط الإداري. وتناول في (2): الحديث عن أهداف الضبط الإداري وخصائصه وصلته بجائحة الكورونا. أمّا (3): والموسوم بـ «هيئات الضبط الإداري المكلفة باتخاذ التدابير الاحترازية والحد من انتشار وباء كورونا». وفيه تناول الهيئات الّتي أسندت إليها سلطة اتخاذ التدابير الاحترازية.

ثانيًا - من الدراسة والموسوم بـ«وسائل الضبط الإداري لمواجهة جائحة الكورونا»، الّذي يُشكل محور وجوهر الدراسة وهي عبارة عن مجموعة من التدابير تُساهم بشكل فعّال في سلامة الصحة العامة.

تناول الباحث هذا القسم بالدراسة من خلال (1): «وسائل تقييد الحقوق والحريات»، وتناولنا ضمن هذا المطلب تقييد حرية التجارة، وتقييد الحق في التجمع، وتقييد حرية التنقل، (2): «وسائل تنظيم المرافق العامة»، ويخص الأمر ضابطين اثنين؛ وسيلة العطل الاستثنائية والعمل عن بُعد وإقرار نظام التراخيص وتفعيل قرارات التسخير.

ثالثًا - الموسوم بـ«حدود سلطات الضبط الإداري والرقابة القضائية»، وفيه تطرق الباحث إلى رقابة القضاء الإداري من خلال ثلاثة أجزاء؛ الأول تعرض للرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، وفي الثاني تحدث عن أسس الرقابة الإدارية، وأخير في الثالث تكلم عن مدى نجاعة هذه الرقابة.

في الأخير وبتوفيق من الله عزّ وجلّ أنهى الباحث هذه الدراسة بخاتمة تمّ فيها إبراز أهم النتائج المستخلصة من الدراسة مع طرح لمجموعة من الاقتراحات.

منهجية الدراسة

تتطلب كل دراسة منهج محدد حسب طبيعة موضوع كل بحث، وباعتبار موضوع الدراسة مرتبط بجائحة فيروس كورونا المستجد وبالنشاط الذي اتخذته سلطات الضبط الإداري، ارتأينا اتباع المنهج الوصفي التحليلي للأنظمة والقرارات التي تكرس التدابير الوقائية.

أولاً - الضبط الإداري في مواجهة جائحة الكورونا

إن أصل الدولة أن تعيش في حالة من الاستقرار والسلم العام، تنظمها وتحكم علاقاتها في هذه الظروف العادية مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية، بالإضافة إلى أعمال إدارية تتلاءم مع الظروف العادية التي يعيشها المجتمع، لكن حياة الدولة لا تسير على وتيرة واحدة دائما وإنما تتخللها بين الحين والأخر ظروف استثنائية كالحروب والفتن والكوارث

الطبيعية والأوبئة وغيرها، وواقع الحال خير دليل على ذلك، فقد خلف الوباء أعباء كبيرة على كاهل المملكة، وهذا ما عجل تدخل السلطة الإدارية لمحاولة استيعاب أثاره وحماية حياة الأفراد وصحتهم بالدرجة الأولى، جعل سلطات الضبط الإداري تتخذ مجموعة من التدابير قصد التصدي لهذا الوباء.

من خلال ما سبق تم تقسيم دراسة هذا القسم إلى ثلاثة أجزاء:

مفهوم الضبط الإداري

من الضروري عند البحث في مفهوم الضبط الإداري الوقوف عند أهم العناصر التي تدخل في صميم الموضوع وهذا ما تناوله الباحث في هذا الجزء من خلال ثلاثة نقاط:

1- **تعريف الضبط الإداري**

لم يحدد النظام تعريف للضبط الإداري، إنما تناوله من خلال تحديد الغاية منه، على أساس أن الغرض الأساسي للضبط هو الحفاظ على النظام العام. وفي غياب هذا التعريف تدخل الفقه لإعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري باختلاف الفقهاء ونظرتهم لهذا النشاط الإداري.

فقد عرف «موريس هوريو» الضبط الإداري بأنه كل ما يستهدف به الحفاظ على النظام العام في الدولة.

واعتبر «أندري دي لوبادر» الضبط الإداري التدخل من جانب الإدارة لفرض نوع من القيود تحد من حرية الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام (بسيوني، 2008).

أما «جورج فيدال» فقد عرفه بأنه مجموعة أصناف النشاط تكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لإقرار النظام العام. (الشريف، 1962)

يتضح من التعاريف السابقة الذكر، أن جميعها تشترك في ربط الضبط بمجموع من التدابير والإجراءات التي تعنى بالمحافظة على النظام العام في المجتمع من كل ما قد يهدد استقراره والتي يكون مضمونها فرض قيود على حريات الأفراد.

وبالنسبة لفقيه القانون الإداري المصري، «محمد الطماوي»، فيرى بأنه حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودًا تحد بها من حرياتهم للحفاظ على النظام العام (الطماوي، 1994).

أما «عبد الغني بسيوني»، فقد عرفه كما يلي: تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي وهو بهذا المعنى يختلف عن النظام القانوني، الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات (بسيوني عبد الله، 1990).

نخلص مما تقدم إلى أن للضبط الإداري معنيين، معنى «عضوي» ومعنى «موضوعي».

يعتبر الضبط الإداري من حيث المعيار العضوي، مجموعة أشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وبحفظ النظام العام.

أما من حيث المعيار الموضوعي فهو النشاط الذي تمارسه السلطات الإدارية وهي مجموعة من التدخلات الإدارية والموانع.

وعليه يخلص الباحث إلى تعريف الضبط الإداري على أنه شكل من أشكال التدخل تمارسه بعض السلطات الإدارية للحفاظ على النظام العام.

2- **أنواع الضبط الإداري**

في حقيقة الأمر القضاء لم يقسم الضبط الإداري، لكن قد وجدنا من خلال التعريفات السابقة أن الضبط الإداري ما هو إلا مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة، ويترتب عنها مساس بالحقوق والحريات الأساسية، كما أن القيود التي تنجم عن هذه التدابير والإجراءات تختلف من حيث مجال نطاقها، ولذلك ميز فقه القانون العام بين نوعين من الضبط الإداري وهما: ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

- الضبط الإداري العام: فهو يتعلق بتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة بوضع ضوابط وقيود التي تستهدف حماية النظام العام (بسيوني عبد الله، 1990)، فالإدارة تتدخل للحد من نشاط الأفراد لأجل الحفاظ على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) بداخل إقليم الدولة بمعنى كل ما هو تحت سيادة الدولة

وتمارسه السلطة المركزية أي الهيئات المركزية هي التي تسن لوائح تشكل ضبطا إداريا ويمثل سلطات الضبط الإداري العام كل من الملك ومجلس الوزراء.

- الضبط الإداري الخاص: هو مجموعة من الاختصاصات يحددها المنظم تمنح للإدارة سلطات خاصة لتنظيم نشاط معين ومحدد (مهنا، 1973) مثاله الضبط الخاص بالمرور، الضبط الخاص بدخول الأجانب...، وقد تتمثل هذه السلطة بوزير أو مدير عام أو شخص ذا منصب يحمله مسؤولية معينة.

3- **الطبيعة القانونية للضبط الإداري**

يقصد بطبيعة الضبط الإداري ما إذا كان ذو طبيعة قانونية أم سياسية، ففي الحالة الأولى يكون تحت إطار قانوني في ظل دولة الحق والقانون، هذه الأخيرة التي تقيم التوازن بين ضرورات السلطة وضمانات الحقوق والحريات، لأن تغليب السلطة يؤدي إلى الاستبداد وتغليب ضمانات الحقوق والحريات يؤدي إلى فوضى، أما في الحالة الثانية فهو يكيف بحجج سياسية تحت ما يسمى بـ أعمال السيادة.

وفي هذا الإطار نميز بين اتجاهين:

أ- **الاتجاه الأول: الضبط الإداري كسلطة إدارية قانونية محايدة**

يذهب هذا الاتجاه إلى إضفاء الطبيعة القانونية المحايدة على فكرة الضبط الإداري كونها تمثل إحدى الوظائف المهمة للجهة الإدارية الهادفة إلى حماية النظام العام في المجتمع والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري بصدد مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بشأنها (الدليمي، 2015).

ويمثل هذا الاتجاه القائل: إن فكرة وظيفة الضبط الإداري ذات طبيعة إدارية محايدة من وظائف السلطة العامة، التي تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع، كل من الفقيهان بول برنار وليفي أولمان الفرنسيان، والفقيه المصري «محمود سعد الدين الشريف».

حيث ذهب الفقيه الفرنسي «برنار» إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة هدفها حفظ النظام العام في المجتمع، وتساءل عما إذا كان هناك نظام عام سياسي، يبرر قيام أو وجود سلطة ضبط سياسي؟ وأجاب عن هذا التساؤل بالنفي، ورأى أن التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية، ما يزال تمييزا أساسيا، وأن السلطة الإدارية ما زالت بعيدة عن المؤثرات السياسية كمبدأ عام.

أما الفقيه «أولمان» فقد ذهب في مؤلفه «**الشرطة الإدارية كسلطة رابعة**» إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون وهي لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم وبهذا يكون الضبط الإداري من وجهة نظره، لا تعتبر وظيفة سياسية بطبيعتها، إلا إذا انحرفت في استعمالها، وينتهي في تحليل رأيه بالقول:» إن قيام السلطة الحاكمة بتحويل الضبط من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية لتأكيد حكمهم والقضاء على المعارضين، يعتبر خيانة منهم نحو الوطن» (بدران، 1998).

في حين أوضح الدكتور محمود سعد الدين الشريف الطبيعة القانونية المحايدة للضبط الإداري وجسدها في تحديد الخصائص المميزة لها، والمشار إليها في العناصر الثلاثة هي: السلطة التقديرية، والسلطة الوقائية، والانفرادية، وتعتبر من أهم الخصائص للضبط الإداري التي تخلق الانسجام مع النشاط القانوني ولا تخالف النص وروح القانون.

إن هذا الاتجاه عرف انتقادًا حادًا من قبل المنطقين في رؤيتهم بالواقع العملي الذي يكذب حسب قولهم ما يعتقده هؤلاء، حيث يعتبرون أن الضبط الإداري ترتبط بمصالح الطبقة الحاكمة، والنظام العام الذي يهدف الضبط الإداري إلى حمايته ما هو إلا انعكاس لآراء ولفلسفة هذه الصفوة الحاكمة (بسيوني، 1973).

ب- **الاتجاه الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية**

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن النظام العام يبحث في النهاية عن أسباب الأمن بأنواعه. بيد أنه يشكل جزءًا من مهمة النظام السياسي، لأن تقييد هذا الأخير بالنصوص القانونية تم تجاوزه بعد ظهور المنظمات النقابية والتطورات التي عرفتها الأحزاب السياسية، هذه التطورات التي تدل على أهمية مكانتها وتأثيرها في النظام السياسي، فأصبح هذا الأخير لا يعمل بمعزل عن القانون أو السياسة، بل يرمي إلى حماية الحرية ظاهريًا وهو في ظل ذلك لا يحمي إلا استمراريتها فأصبحت طبيعة

النظام تتكيف بتغير الأحداث، فيأتي إما في قالب قانوني عام أو خاص، أو في قالب سياسي، إذن فالتغيرات السياسية لها ارتباط لصيق بتقييد الحريات، ومن أصحاب هذا الاتجاه الدكتور محمد عصفور الذي يرى إقصاء فكرة النظام العام عن السياسة، واختلاط الإدارة بالسياسة، فيعتبر أن حماية الدولة لنظامها السياسي لا يدخل في مفهوم النظام العام بوصفه عاملا في استقرار الأمن والسلم فحسب، وإنما بوصفه حماية للنظام السياسي ذاته. في حين يرى الفقيه «باسكو» أن الضبط الإداري بطبيعته سياسي كمظهر من مظاهر سيادة الدولة، إذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم، فإن للضبط الإداري كذلك حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة لذلك لها الحق في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو باستخدام القوة العمومية (بدران، 1998).

ولكن رغم ملامسة الاتجاهين لجزء من الحقيقة إلى أن من الفقه من انتقدهما لكونهما بالنسبة للأول يتعارض مع الواقع لأن النظام العام جزء من النظام السياسي، والثاني بأنه يحيل كل تغير للباعث السياسي، فجاء رأي وسط وهو الراجح يعتبر النظم الديمقراطية تتشبع بالطابع القانوني، أما النظم الدكتاتورية فتتشبع بالطابع السياسي (الدبس، 2014).

أهداف الضبط الإداري وخصائصه

تتباين الاعتبارات التي تتخذ ذريعة لتنظيم الحريات أو تقييدها من نظام لآخر، إلا أنه يمكن ردها إلى أنها تقوم لحماية قيم معينة في المجتمع هذه الأخيرة يمكن إجمالها في النظام العام، يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص

1- أهداف الضبط الإداري

الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام[1] ومنع انتهاكه وإعادته إلى مسارها متى تم الإخلال به.

ويتفق الفقه على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق أربعة أغراض رئيسية هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة.

أ- الأمن العام ويقصد به تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من الكوارث والأخطار العامة (كالحرائق والفيضانات والسيول)، والانتهاكات التي قد يتسبب فيها الإنسان (كالمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور). فالسلطة العامة مطالبة من أجل تحقيق هذا الاطمئنان باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتفادي كل الأخطار التي تهدد الأفراد في أرواحهم وممتلكاتهم.

ب- الصحة العامة ويقصد بها حماية الأفراد من الأخطار الصحية بمقاومة أسبابها فهي منظور متكامل وشامل لصحة الفرد والأسرة والمجتمع، والتأثيرات البيئية والاجتماعية والاقتصادية والوراثية عليها[2]. ويقع على عاتق الإدارة مقاومة تلك الأسباب باتخاذ سائر الإجراءات الوقائية، وفي هذا الإطار يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري:

- توفير الشروط الصحية بالمنشآت العمومية.
- مكافحة الأمراض المعدية.
- مراقبة الأماكن التي تقدم الوجبات الغذائية الجاهزة.
- مراقبة الحالة الصحية للأجانب لدى دخولهم للمملكة
- حماية البيئة من التلوث.

ج- السكينة العامة ويقصد بها توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات والمعامل. وتهتم الأنظمة المحلية والوطنية الحديثة بالمحافظة على السكينة العامة من خلال تنظيم التراخيص.

د- الآداب العامة وهي مجموعة المبادئ النابعة من المعتقدات الدينية والأخلاقية المتوارثة اجتماعيًا والعادات والتقاليد والأعراف المتأصلة في مجتمع ما، في زمان معين والتي يعد الخروج عليها انحرافا لا يسمح به المجتمع.

(1) للنظام العام مدلول محدد – في هذا المجال – يختلف عن مفهومه في مجال القوانين الأخرى، وعلى هذا الأساس فإن النظام العام ينصرف في مدلوله التقليدي إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

(2) المادة الأولى من النظام الصحي السعودي الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/11 بتاريخ 23/3/1423هـ وقرار مجلس الوزراء رقم 76 بتاريخ 22/3/1423هـ، الجريدة الرسمية أم القرى العدد رقم 3897 بتاريخ 17/4/1424هـ.

هـ- وهناك أهداف حديثة معتبرة للنظام العام فقد توسع في عصرنا الحديث ليشمل أهدافا أخرى جديدة، تطلبتها ضرورة الحياة المدنية الحديثة ومنها على سبيل المثال:

و- امتداد النظام العام إلى المجال الاقتصادي حيث ظهرت فكرة النظام العام الاقتصادي الذي يعني تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية.

ز- الحفاظ على كرامة الإنسان حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن كرامة الإنسان تعد من مكونات النظام العام.

2- **خصائص الضبط الإداري**

ينفرد الضبط الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن باقي أنواع الضبط الأخرى، كضبط القضائي والضبط التشريعي وحتى عن المرفق العام فماهي هذه الخصائص؟

للضبط الإداري ثلاثة خصائص الوقائية، الانفرادية والتعبير عن السيادة.

أ- الصفة الوقائية: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فأعمال الضبط تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، بمعنى اتخاذ الإجراءات من قبل الإدارة قبل وقوع الكارثة، أي إنه إجراء وقائي.

ب- الصفة الانفرادية: تصدر سلطات الضبط الإداري أوامر في شكل قرارات إدارية تنظيمية أو فردية والأفراد ملزمون بها، بمعنى أن الإدارة تستعمل بصورة منفردة لا تحتاج إلى موافقة الطرف الأخر مثل ما هو جاري في العقود، وإنما هو عبارة عن قرار إداري يصدر بإرادة منفردة كقرار الحجر الصحي.

ج- صفة التعبير عن السيادة: إن فكرة الضبط الإداري تعتبر من أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة والسلطة العمومية، حيث تجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العمومي في الدولة، وتحديد وتقيد الحريات والحقوق الفردية. (الحلو، 2000)

3- **صلة الضبط الإداري بجائحة كورونا**

أدى ظهور فيروس كورونا Covid-19 في يناير من عام 2020م وانتشاره المتسارع إلى أزمة صحية واجتماعية ذات بعد عالمي، فقد أعلنت منظمة الصحة العالمية بأن فيروس كورونا المستجد يشكل حالة طوارئ صحية ذات بعد دولي، ثم ما لبثت أن اعتبرت بتاريخ 11 مارس 2020 بأن الفيروس يشكل جائحة عالمية.

وقد كان لجائحة كورونا أثر على جميع مجالات الحياة وبالأخص على القطاعات الصحية في مختلف الدول التي انقسمت في معالجتها لآثار الجائحة إلى قسمين: دول اعتمدت أسلوب المناعة المجتمعية و تركت الفيروس ينتشر في المجتمع، مع احتمالية موت العديد كما حصل في الدول الأوروبية، ودول أخرى اعتمدت أسلوب احتواء الأزمة بإجراءات صارمة، واتخاذ كل الإجراءات الوقائية لمنع إصابة وتفشي الفيروس، ومعالجة كل من تثبت إصابة، واللجوء إلى الفحوص العشوائية للتأكد من خلو المجتمع من الفيروس وهو ما سارت عليه المملكة العربية السعودية، حيث يشكل فيروس كورونا مرض يهدد الصحة العامة في المجتمع، والتي يقصد بها حماية المواطنين المتواجدين على تراب المملكة من جميع الأخطار التي تهدد صحتهم، والمتمثلة خصوصا في الأمراض والأوبئة ومخاطر العدوى، وذلك باتخاذ كافة التدابير التي تراها سلطات الضبط ضرورية للحفاظ على صحة الإنسان والاحتياط من جميع مصادر العدوى، وهذا استنادا إلى المادة الحادية وثلاثون من النظام الأساسي للحكم والتي تنص على أن: « تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر الرعاية الصحية لكل المواطنين».

ونصت المادة الثالثة من النظام الصحي السعودي لسنة 1423هـ على أنه: «تعمل الدولة على توفير الرعاية الصحية، كما تعنى بالصحة العامة للمجتمع بما يكفل العيش في بيئة سليمة، ويشمل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي: ...6 – حماية البلاد من الأوبئة...».

هيئات الضبط الإداري المكلفة باتخاذ التدابير الاحترازية للحد من انتشار وباء كورونا

ليست كل الجهات الإدارية مختصة بإصدار القرارات الإدارية وخصوصا المتعلقة بتدابير الضبط الإداري المؤثرة في المراكز القانونية للأفراد، وذلك على النحو التالي: النقطة الأولى نتناول الجهات المركزية، النقطة الثانية نتطرق إلى الجهات اللامركزية.

1- الجهات المركزية

تتمثل المركزية في المملكة بتركيز السلطة المركزية بيد الملك الرئيس الأعلى للدولة ورئيس مجلس الوزراء بذات الوقت ثم بيد الوزارات وفروعها.

أ- الملك

باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في المملكة ورئيس مجلس الوزراء يمارس جلالة الملك اختصاصات الضبط الإداري، حيث تنص المادة 55 من النظام الأساسي للحكم على أن: «يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقا لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها»، يتمتع الملك بجميع السلطات والصلاحيات التي يقرها الشرع الإسلامي لولي الأمر، إضافة إلى ما تقره الأنظمة وهو يجمع بين يديه السلطات الثلاثة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ونصت المادة 62 من النظام الأساسي للحكم على أن: «للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاما».

منحت هذه المادة للملك صلاحيات مطلقة لمواجهة الأزمة، والتعامل معها، وتحجيمها، ووقف تعاظمها والسيطرة عليها، والحد من آثارها بأقصى ما يستطيع. فله أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة خطر فيروس كورونا، والنص على كلمة سريعة هنا يفهم منه تجاوز الإجراءات المعتادة التي يتم اتخاذها في وقت عدم وجود الأزمات، مثل اتخاذ إجراءات عاجلة مهما كانت كيفية اتخاذها لمواجهة وباء كورونا، والتعامل معه (الحديثي، 2020).

ب- الوزارات وفروعها

والوزارات هي الأجهزة الأساسية للسلطة المركزية، ويملك الوزير العديد من الاختصاصات الإدارية باعتبار الرئيس المباشر لشؤون وزارته، ويمارس أعماله وفق أحكام نظام مجلس الوزراء والنظام الداخلي لوزارته[1].

يتمتعون بسلطة استكمال لوائح الضبط بقرارات تنظيمية تبسط إرادتها على الأفراد، وتحد من استعمالهم لحرياتهم، كما يحق للوزراء إصدار الأوامر الفردية التي تنصرف في تطبيقها إلى أولئك الأفراد الذين وردت أسماؤهم في تلك الأوامر، والتي تحول دون تمتعهم ببعض حرياتهم صوناً للنظام العام في الدولة.

إذا للوزراء صلاحية اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا من بينهم وزارة الخارجية، وزارة الداخلية، وزارة الصحة، وزارة النقل:

- وزارة الخارجية: الوزارة المسؤولة عن العلاقات الخارجية الدبلوماسية للمملكة العربية السعودية، لتحقيق المصالح الوطنية وحمايتها، وتعزيز دور المملكة في إحلال الأمن والاستقرار والازدهار في المنطقة والعالم
- وزارة الداخلية: تتولى وزارة الداخلية مهمة المحافظة على الأمن والنظام العام والسلامة وفرض القانون وذلك من أجل تحقيق الأهداف الاستراتيجية للوزارة وهي[2]:

- تحقيق الأمن والاستقرار في كل أنحاء المملكة، وتوفير أسباب الطمأنينة والأمان لأبنائها، ومحاربة كل أشكال الجريمة والرذيلة والفساد، بهدف الحفاظ على سلامة المجتمع السعودي وضمان تقدمه.
- تأمين سلامة حجاج بيت الله الحرام وحمايتهم من المخاطر، ليتسنى لهم تأدية مناسكهم وعبادتهم بحرية كاملة وأمان تامٍ.
- تحقيق التعاون والتنسيق الأمني مع الدول العربية المجاورة ودول مجلس التعاون الخليجي لحماية الأمن الداخلي والخارجي، ومكافحة الجريمة والمخدرات والتهريب، وتبادل المعلومات الأمنية، وتنظيم اللوائح والنظم المتعلقة بالهجرة والجنسية، وغيرها من المجالات.
- دعم وتعزيز التعاون والتنسيق الأمني مع الدول العربية، بهدف حماية المكتسبات والإنجازات الحضارية

(1) المادة 8 من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 13 بتاريخ 3/3/1414

(2) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية http://cva.moi.gov.sa

الشاملة، وتوطيد دعائم الأمن الداخلي والخارجي في مواجهة التحديات والتهديدات المختلفة، ومكافحة الجريمة والإرهاب والمخدرات، وتطوير الأجهزة الأمنية العربية وتحقيق تقدمها وتطورها.

- وزارة النقل: يتولى وزير النقل تنظيم نقل الأشخاص، وهم المستخدمون العاملون في الإدارات العمومية، وذلك من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية.
- وزارة الصحة: تعتبر وزير الصحة هو المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج الصحية التي تهدف إلى تنفيذ كل الأعمال وتعبئة الوسائل التي تضمن خدمات وقائية كما أنه يتلقى تقريرا يوميا من قبل فروعها يعرض الحالة الصحية وإحصائيات انتشار الوباء عبر كامل تراب المملكة.

ويعتبر وزير الصحة السلطة الوطنية المختصة بالتصريح بالمدن أو المناطق التي تعتبر بؤراً لوباء كورونا.

2- **الجهات اللامركزية**

لأجل اتخاذ قرارات سريعة وفاعلة في مجالات تحسين الأداء وتوفير المعلومات والقرب من المواطنين، ونظرا لما تحققه اللامركزية الإدارية من استقلال السلطات الإدارية المحلية في الولايات أو المحافظات عن السلطات المركزية بالعاصمة بحيث يكون لها اختصاصات إدارية بما في ذلك إصدار القرارات غير القابلة للتعديل من الحكومة المركزية.

أ- **أمراء المناطق**

لكل منطقة أمير بمرتبة وزير ويكون له نائب أمير المنطقة يساعده في أعماله ويقوم مقامه عند غيابه ويتم تعيين الأمير ونائبه وإعفائهما بأمر ملكي ويكون أمير المنطقة مسئول أمام وزير الداخلية.

يعقد اجتماع سنوي برئاسة وزير الداخلية لأمراء المناطق لبحث الأمور المتعلقة بالمناطق ويرفع وزير الداخلية تقريرا بذلك لرئيس مجلس الوزراء.

إن كل أمير يتولى منطقته لتحقيق مجموعة من الأهداف والمهام نصت عليها المادة السابعة من نظام المناطق[1] على أن: « يتولى أمير كل منطقة إدارتها، وفقا للسياسة العامة للدولة، ووفقا لأحكام هذا النظام، وغيره من الأنظمة واللوائح، وعليه بصفة خاصة:

- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وفقا للأنظمة واللوائح.
- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.
- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعا ونظاما.
- العمل على تطوير المنطقة اجتماعيا واقتصاديا وعمرانيا.
- العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة، ورفع كفايتها.
- إدارة المحافظات، والمراكز، ومراقبة أعمال محافظي المحافظات، ورؤساء المراكز، والتأكد من كفايتهم في القيام بواجباتهم.

ب- **البلدية**

تتمتع البلدية بالشخصية الاعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها ميزانيتها المستقلة وتخدم المدينة التي تقع بها والقرى المرتبطة بها بموجب قرار وزاري يصدره وزير شؤون البلديات والقرى.

وقد نصت المادة الخامسة من نظام البلدية والقرى[2] على أنه: مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من اختصاص عام لبعض الإدارات أو المصالح، تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة، ولها في سبيل ذلك اتخاذ التدابير اللازمة خاصة في النواحي التالية:

- ...3 - المحافظة على مظهر ونظافة البلدة، وإنشاء الحدائق والساحات والمنتزهات وأماكن السباحة العامة وتنظيمها وإدارتها بطريق مباشر أو غير مباشر، ومراقبتها.

(1) نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/92 بتاريخ 27/8/1415

(2) نظام البلديات والقرى، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 21 / 2 / 1397، و قرار مجلس الوزراء رقم 130 بتاريخ 6 / 2 / 1397.

- ... 4 - وقاية الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات، ودرء خطر السيول، وإنشاء أسوار من الأشجار حول البلدة لحمايتها من الرمال.
- ... 5 - مراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية والإشراف على تموين المواطنين بها، ومراقبة أسعارها وأسعار الخدمات العامة، ومراقبة الموازين والمكاييل والمقاييس بالاشتراك مع الجهات المختصة، ووضع الإشارة (الدمغة) عليها سنويًا.
- ... 6 - إنشاء المسالخ وتنظيمها.
- ... 7 - إنشاء الأسواق وتحديد مراكز البيع.
- ... 8 - الترخيص بمزاولة الحرف والمهن وفتح المحلات العامة ومراقبتها صحيا وفنيا.
- ...11 - تنظيم النقل الداخلي، وتحديد أجوره بالاتفاق مع الجهات المختصة.
- ...21- أية اختصاصات أخرى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.

ثانيًا - وسائل الضبط لمواجهة جائحة الكورونا

تستدعي مكافحة انتشار الأوبئة ولا سيما وباء كورونا اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، وتأخذ شكل لوائح تنظيمية مخصصة الهدف، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على الصحة العمومية، وتمتاز هذه التدابير بالعمومية والتجريد في الحياة الاجتماعية، غير أنها تفرض العديد من القيود على الحقوق والحريات المكفولة نظاميا بغرض الحد من انتشار وباء فيروس كورونا.

كما تتنوع التدابير التي اتخذتها المملكة العربية السعودية للحد من انتشار الوباء بين تقييد الحريات وتنظيم المرافق العامة وذلك بتقديم الخدمات العامة بما يتناسب والوضع، بالإضافة إلى الحجر على الأشخاص في المنازل والحجر الصحي للمصابين والمشكوك في إصابتهم، كما يمكن اتخاذ أي إجراء مناسب للحد من انتشار الوباء ومكافحته، وذلك بالرغم من صعوبة إقامة توازن بين ضرورتين أساسيتين؛ ضرورة اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار الوباء ومكافحته، وضرورة الامتثال لمعايير حقوق الإنسان كالتزامات دولية، وهو ما سنعالجه من خلال التالي:

تقييد الحقوق والحريات

تعمل الدول ضمن القاعدة الشرعية المتضمنة الضرورات تبيح المحظورات إلى وضع تدابير و إجراءات استثنائية تهدف من خلالها إلى حماية النظام العام في أي مدلول من مدلولاته، ومنها الصحة العامة باعتبارها مهددة بفعل انتشار وباء فيروس كورونا عالميا، إذ تتضمن التدابير التي أعلنت عنها الجهات المختصة في المملكة من خلال إصدار العديد من لوائح الضبط المتلاحقة، والتي تضمنت تقييد لبعض الحريات الأساسية والفردية ولا سيما الحرية الاقتصادية بخصوص بعض الأنشطة التجارية، وحرية التنقل من خلال منع تنقل الأشخاص إما بصفة كلية أو جزئية مع وجود بعض الاستثناءات، ومنع حرية التجمع من خلال منع التجمعات مهما كان نوعها اجتماعيا أو سياسيا أو رياضيا أو ثقافيا أو أي نوع آخر للتجمع.

1- حرية التجارة والقيود الواردة عليها

عرفت حرية التجارة بأنها إعطاء الأفراد حق المساهمة في بناء الحياة الاقتصادية، إذ يجوز لكل شخص مزاولة التجارة متى توافرت لديه الأهلية والشروط القانونية لذلك بعدما كانت الدولة تتولاه بنفسها، ليكن تدخلها في حدود ضيقة، لتتسع في الظروف الاستثنائية، ففي مواجهة انتشار وباء فيروس كورونا قامت المملكة باتخاذ التدابير الوقائية والتدابير التكميلية الوقائية لأجل الحفاظ على الصحة العامة، كالغلق الإداري وتعليق الأنشطة التجارية.

أ- الغلق الإداري

يتمثل في إجراء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام، إلا أنه إجراء مؤقت، وعليه فإن الغلق المقصود به كإجراء وقائي للحد من انتشار الوباء ليس جزاء أو عقوبة وإنما هو تدبير وقائي فقط، حيث قررت وزارة الداخلية بتاريخ 15 مارس 2020 إغلاق الأسواق والمجمعات التجارية المغلقة والمفتوحة، عدا الصيدليات والأنشطة التموينية الغذائية مثل (التموينات الغذائية والسوبر ماركت والهايبر ماركت وما في حكمها)، على

أن تلتزم بتعقيم عربات التسوق فيها بعد كل مستخدم من العملاء، ولا يشمل هذا الإجراء المحلات الواقعة على الشوارع التجارية، على أن لا تكون ضمن مجمعات تجارية، وإغلاق محلات الحلاقة الرجالية وصالونات التجميل النسائية.

اقتصار الخدمة في أماكن تقديم الأطعمة والمشروبات وما في حكمها على الطلبات الخارجية فقط، وعدم السماح للعملاء بالجلوس على طاولات الخدمة المخصصة داخل المحلات.

إيقاف جميع أنشطة المزادات والحراجات وإقفال مواقع التجمعات الخاصة بها مؤقتا.

على أن تتولى وزارة الشؤون البلدية والقروية الإعلان عن ذلك ومتابعة تنفيذه وتمكينها من تقديم الخدمة على مدار 24 ساعة.

وامتد الغلق أيضا لأماكن العبادة والجامعات والمدارس، وكل أماكن يحدث فيها تجمع للأشخاص.

يتمثل الهدف من منع هذه الأنشطة عن طريق إجراء الغلق الإداري في تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في هذه الفضاءات العمومية والمحلات المختلفة حتى يتجنب المواطنين نقل ونشر وباء فيروس كورونا، إذ من خلال منع انتشار الوباء نضمن الصحة العامة، ومكافحة آثار الوباء في حالة وقوعها، إلا أن هذه الإجراءات تبقى وقائية.

ب- تعليق الأنشطة التجارية

ألزمت وزارة الداخلية بوقف بعض النشاطات التجارية مؤقتا، وتتمثل هذه الأنشطة في النقل البري وذلك بتعليق النقل بالسكك الحديدية والنقل البري الحضري وما بين المدن، وتعليق الرحلات الجوية على الشبكة الداخلية 2020/3/20 تعليق الرحلات الداخلية وتعليق وسائل النقل.

إن الهدف من تعليق هذه الأنشطة هو تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في وسائل النقل ومحطات النقل المختلفة حتى يتجنب المواطنين نقل ونشر وباء فيروس كورونا، وهو إجراء ضروري وفعال.

2- الحق في التجمع والقيود الواردة عليه

منع حرية التجمع من خلال منع التجمعات مهما كان نوعها اجتماعيًا أو سياسيًا أو رياضيًا أو ثقافيًا أو أي نوع آخر للتجمع، وقد اتخذت السلطات الإدارية في سبيل تحقيق هذا المنع التالي:

- تعليق الحضور الجماهيري للمنافسات الرياضية.
- تعليق المناسبات في صالات الأفراح والاستراحات والفنادق.
- تعليق النشاط الرياضي وإغلاق الصالات والمراكز الرياضية الخاصة.
- تعليق إقامة المناسبات في القاعات.
- تعليق صلاة الجمع والجماعة في المساجد.

وبناءً على الفقرة الثانية من الأمر الملكي رقم (أ/ 584) وتاريخ 6/9/1441هـ، صدرت موافقة وزير الداخلية باعتماد لائحة الحد من التجمّعات التي تسهم في تفشي ونقل فيروس كورونا المستجد بتاريخ 14 رمضان 1441 هـ الموافق 07 مايو 2020، تهدف اللائحة إلى فرض التباعد الاجتماعي وتنظيم التجمعات البشرية التي تكون سببًا مباشرًا لتفشي فيروس كورونا المستجد، والحد منها بما يضمن الحيلولة دون تفشي الفيروس وفقد السيطرة عليه واحتوائه.[1]

أ- منع التجمعات

عرف المنظم السعودي التجمعات بموجب لائحة الحد من التجمعات على أنها أي تجمع لأكثر من أسرة واحدة، أو أي تجمع يتكون من (5) أشخاص فأكثر في حيز واحد أو محدد ولا يربطهم علاقة سكنية وقد تم لاحقا تعديل الحد الأقصى المسموح به ليصبح خمسين شخصاً في التجمعات العائلية وغير العائلية داخل المنازل أو الاستراحات أو المزارع أو في المناسبات الاجتماعية كالعزاء والحفلات ونحوها.

وقد حددت اللائحة أنواع وأشكال التجمعات المعنية بهذه الأحكام وهي:

(1) لائحة الحد من التجمعات،2020، الموقع الرسمي لوكالة الأنباء السعودية، تاريخ دخول الموقع: 15 أوت 2020 https://www.spa.gov.sa/2083534

- التجمعات العائلية: (أي تجمع داخل المنازل أو الاستراحات أو المزارع لأكثر من أسرة).
- التجمعات غير العائلية: (أي تجمع داخل المنازل، أو الاستراحات أو المزارع أو المخيمات أو الشاليهات أو المناطق المفتوحة لأهل الحي الواحد أو غيره، ونحوها).
- التجمعات في المناسبات الاجتماعية: (مناسبات الأفراح، والعزاء، والحفلات، والندوات، والصالونات، ونحوها).
- التجمعات العمّالية: (أي تجمع من فئة العمال داخل المنازل أو المباني التي تحت الإنشاء، أو الاستراحات أو المزارع ونحوها، خلاف مساكنهم).
- التجمعات في المحلات التجارية المصرح لها: (أي تجمع للمتسوقين أو العاملين داخل أو خارج المحل التجاري بما يتجاوز الأعداد المنصوص عليها في الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية).

ب- **العقوبات**

أعلنت وزارة الداخلية العقوبات المقررة بحق المخالفين لأحكام لائحة الحد من التجمعات تمثلت في غرامات مالية جاءت كالتالي:

- التجمع العائلي داخل المنازل أو الاستراحات أو المزارع لأكثر من أسرة، ولا يربطهم علاقة سكنية واحدة، دفع غرامة مالية قدرها (10.000) ريال .
- التجمع غير العائلي داخل المنازل، أو الاستراحات أو المزارع أو المخيمات أو الشاليهات أو المناطق المفتوحة لأهل الحي الواحد أو غيره، ونحوها، حددت الغرامة المالية بـ (15.000) ريال.
- التجمع في مناسبات الأفراح، والعزاء، والحفلات، والندوات، والصالونات، ونحوها، تكون العقوبة (30.000) ريال.
- أي تجمع من فئة العمال داخل المنازل أو المباني التي تحت الإنشاء، أو الاستراحات أو المزارع ونحوها، خلاف مساكنهم، مقدار الغرامة المالية (50.000) ريال.
- أي تجمع للمتسوقين أو العاملين داخل أو خارج المحل التجاري بما يتجاوز الأعداد المنصوص عليها في الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية، العقوبة (5.000) ريال عن كل شخص زاد عن الأعداد المنصوص عليها بما لا يزيد عن (100.000) ريال.

تكرار أي من المخالفات المشار إليها أعلاه للمرة الأولى، مضاعفة العقوبة الموقعة في المرة الأولى مع إغلاق منشآت القطاع الخاص لمدة (3) أشهر. تكرار للمرة الثانية مضاعفة العقوبة الموقعة في المرة الثانية على منشآت القطاع الخاص مع إغلاقها لمدة 6 أشهر وإحالة المسؤول للنيابة العامة.

ج- **منع التجول**

لجأت غالبية الدول أمام خطورة وسرعة تفشي وباء فيروس كورونا إلى فرض الحجر المنزلي، وهو نظام يختلف عن الحجر الصحي في كون هذا الأخير يخص أشخاص أصحاء لا تظهر عليهم أعراض مرضية ولكن يشتبه في إصابتهم بفيروس كورونا، حيث يتم حجرهم مع توفير جميع احتياجاتهم ومستلزماتهم، إلى أن يتموا فترة الحضانة الكاملة للتأكد من سلامتهم، ثم يتم تسريحهم إلى منازلهم.

أما منع التجول فيطبق على جميع الأشخاص من دون استثناء لتفادي انتقال العدوى، حيث تمنع حركة الأشخاص خلال فترات الحظر من ونحو المدن أو المحافظات المعنية وكذا داخل حدودها الإقليمية باستثناء الحالات التي يجيز لها التنظيم بذلك.

ميز الباحث بين نوعين من حظر التجوال، وهما الحظر الكلي والحظر الجزئي، ويكون كلاهما لفترات محددة حسب الوضعية الوبائية للمدينة أو المحافظات المعنية.

- **حظر التجوال الكلي**: يتمثل في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة المحددة بـ 24 ساعة، ولقد طبق الحظر الكلي بتاريخ 2 أبريل 2020 على مكة المكرمة والمدينة المنورة باعتبارهما الأكثر تضررا من

الوباء، تطبيق إجراءات احترازية صحية إضافية بعدد من الأحياء السكنية بمحافظة جدة وذلك بمنع الدخول إليها أو الخروج منها ومنع التجول الكلي فيها ابتداء من يوم 4 أبريل 2020، وفي 6 أبريل 2020 تم فرض منع التجول على مدار 24 ساعة في كل من (الرياض، تبوك، الدمام، الظهران، الهفوف) وكذلك في أرجاء محافظات (جدة، الطائف، القطيف، الخبر) كافة، وقد تم صدور أمر خادم الحرمين الشريفين يتضمن الموافقة على تمديد العمل بمنع التجول حتى إشعار آخر، صدور قرار بمنع التجول والدخول والخروج من وإلى محافظتي صامطة والداير على مدار 24 ساعة وحتى إشعار آخر بتاريخ 17 أبريل 2020.[1]

- **حظر التجوال الجزئي**: يتمثل في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية، ولقد طبق هذا النظام بأمر ملكي صادر بتاريخ 22 مارس 2020 يمنع التجول من 7 مساءًا إلى 8 صباحًا لمدة 21 يوما، وتم تقديم منع التجول في محافظة جدة ليكون ابتداءً من الساعة 3 مساءً وذلك بتاريخ 28 مارس، وفي الثالث من أبريل تقرر بدء حظر التجوال بكل من مدينة الدمام ومحافظتي الطائف والقطيف من الساعة الثالثة عصرًا إلى 8 صباحًا، ليشمل القرار بقية مناطق ومدن المملكة ليبدأ من 3 عصرًا إلى 6 صباحًا ابتداء من السابع من أبريل.[2]

3- حرية التنقل والقيود الواردة عليها

إن الحديث عن حرية التنقل يقتضي منا تعريف هذه الحرية والمقتضيات المنظمة لها سواء على المستوى الدولي أو الوطني، ثم توضيح القيود الواردة على هذه الحرية.

أ- حرية التنقل

تعد حرية التنقل من الحقوق الأساسية للإنسان، بحيث يؤدي ضمانها إلى تمتع الفرد بباقي حقوقه وحرياته الأخرى ولازما لممارستها، ولهذا نجد المادة السادسة وثلاثون من نظام الأساسي للحكم تنص على أنه: «توفر الدولة الأمن لجميع المواطنين والمقيمين على إقليمها، ولا يجوز تقييد تصرفات أحد، أو توقيفه، أو حبسه، إلا بموجب أحكام النظام».

ب- القيود الواردة على حرية التنقل في مواجهة جائحة الكورونا

كغيره من الحقوق والحريات التي تتدخل الدولة في تنظيم ممارستها أو التمتع بها، فكذلك حرية التنقل ليست مطلقة، بل يجوز للدولة أن تنظم ممارسة الأفراد لهذه الحرية بوضع قيود إذا دعت الضرورة لذلك ومن ذلك رقابة لأهداف صحية أو سياسية، أو لأمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

ففي هذه الأحوال وغيرها، فإنه من الممكن أن تتخذ إجراءات تحد بها على المواطنين والمقيمين دخول بعض المناطق أو المدن، أو اشتراط تصريح خاص.

وبالرجوع إلى التدابير الوقائية التي أقرتها المملكة العربية السعودية نجد أن كل جهة أعلنت التدابير التي تدخل في اختصاصاتها.

- **التدابير الصادرة من وزارة الخارجية** بتاريخ 2020/2/27.
  - تعليق الدخول إلى المملكة لأغراض العمرة وزيارة المسجد النبوي الشريف مؤقتاً.
  - تعليق الدخول إلى المملكة بالتأشيرات السياحية للقادمين من الدول التي يشكل انتشار فايروس كورونا الجديد (Covid 19) منها خطرًا، وفق المعايير التي تحددها الجهات الصحية المختصة بالمملكة.
  - تعليق استخدام المواطنين السعوديين ومواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بطاقة الهوية الوطنية للتنقل من وإلى المملكة، ويستثنى من ذلك السعوديون الموجودون في الخارج في حال كان خروجهم من المملكة ببطاقة الهوية الوطنية، ومواطنو دول مجلس التعاون الموجودون داخل المملكة حالياً، ويرغبون في العودة منها إلى دولهم، في حال كان دخولهم ببطاقة الهوية الوطنية، وذلك لتتحقق الجهات المعنية في المنافذ من الدول التي

(1) المملكة تواجه كورونا، تقرير يلخص الجهود الحكومية في مكافحة انتشار فيروس كورونا المستجد covid-19، النسخة الأولى، وزارة الإعلام، أبريل 2020، ص8

(2) المرجع السابق، ص9

زارها القادم قبل وصوله إلى المملكة، وتطبيق الاحترازات الصحية للتعامل مع القادمين من تلك الدول.

- تعليق السفر إلى عدة دول وإيقاف الرحلات الجوية والبحرية إلى دول عدة بتاريخ 2020/3/9.
- تعليق الرحلات الجوية الدولية وتعليق النشاط الرياضي بتاريخ 2020/3/12.

- التدابير التي اتخذتها وزارة الداخلية

- تعليق العمرة للمواطنين والمقيمين وتعزيز الإجراءات الوقائية بالمنافذ البرية ابتداء 2020/3/4.
- إغلاق المنافذ البرية 2020/3/7.
- تعليق الدراسة واعتماد التعليم عن بعد وتعليق الدخول والخروج من محافظة القطيف2020/3/8.
- اقتصار الخدمة في المطاعم على الطلبات الخارجية بداية من 2020/3/8.

تنظيم المرافق العامة

نصت القرارات التي أصدرتها هيئات سلطات الضبط الإداري والمبينة للتدابير الوقائية الموجهة للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، على الهدف منها والمتمثل في الحد من انتشار الوباء، وتهدف أيضا إلى تنظيم المرافق العمومية والخاصة المكلفة بتقدم الخدمات العامة، وهذه التدابير المنظمة للمؤسسات والمرافق العمومية، هي:

1- **الإجازة الاستثنائية والعمل عن بُعد**

تضمنت تدابير الوقاية من انتشار الوباء منح إجازة استثنائية مدفوعة الأجر ودون أن تحتسب من رصيد الإجازات، مدتها 14 يوما

يقصد بالعمل عن بُعد، العمل الذي يمكن أن يؤدى في مكان ما بعيدًا عن المكتب سواء أكانت طبيعة العمل دواما كليا أم جزئيا في أيام معينة وأحيانا بالقطعة، والاتصال يكون إلكترونيًا، بدلاً من الانتقال إليه.

هذا الإجراء قد يساهم في الحد من انتشار الوباء من جهة، وتقديم الخدمات من جهة ثانية، ويتمثل في آلية العمل عن بُعد وذلك بخصوص القطاعات التي يسمح فيها النظام أو اللوائح بمثل هذا الإجراء، والتي يمكن تكييفها مع هذا الإجراء. ولعل القطاعات المعنية بالعمل عن بُعد هي قطاعات التعليم من خلال تقديم دروس على الخط أي التعليم عن بُعد، حيث يقصد به نظام تعليمي يقوم على فكرة إيصال المادة التعليمية إلى المتعلم عبر وسائط أو أساليب الاتصالات التقنية المختلفة، إذ بالفعل شرعت وزارة التعليم والجامعات في تطبيق هذا الإجراء عبر تقنية «بلاك بورد».

تعليق حضور العاملين في الجهات الحكومية باستثناء القطاعات الحيوية بداية من تاريخ 2020/3/15 .

توجيه القطاع الخاص لتقليل أعداد الموظفين والعمل عن بعد 2020/3/8.

تفعيل العمل عن بعد للبنوك 2020/3/16.

2- **نظام التراخيص**

يعتبر الترخيص الإداري عملا قانونيا تقوم به السلطات الإدارية المختصة، وتأذن بموجبه لأحد الأشخاص بممارسة نشاط أو حرية معينة، و هو إجراء إداري رقابي، كما يعد نظام التراخيص أشد تقييدا للحريات، إذ لا يستطيع الفرد ممارسة النشاط المقيد بضرورة الحصول على الترخيص، إلا إذا حصل على الترخيص من الجهات المعنية، كما تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار الوباء، إذ يعد إجراءً ضروريا لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التي تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الاستثنائي الذي تعيشه المملكة على غرار معظم دول العالم، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من وباء فيروس كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على حقوق وحريات المواطنين، ومن أهم الحالات التي تحتاج إلى الترخيص، نذكر:

- ترخيص السلطات المختصة التي يتبع لها مستخدمو القطاعات المستثناة من العطلة الاستثنائية لمستخدميها.
- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض التموين أو العلاج أو ممارسة مهنة مرخص بها.

3- قرارات التسخير

يساهم التسخير في إنجاح التدابير الوقائية التي يستهدفها الضبط الإداري للحد من انتشار الوباء بصفة فعالة، وبإمكان في هذا الإطار أن يسخر ما يلي:

- مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحة العمومية والأهلية.
- المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته.
- كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد وباء كورونا بحكم مهنته أو خبرته المهنية.
- كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أية مرافق عمومية أخرى.
- كل وسائل نقل الأفراد الضرورية سواء عامة أو خاصة مهما كانت طبيعتها، وكذلك أية وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهيز لهذا الغرض.
- أية منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

وتدعيما لذلك يجب على السلطات المعنية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي أن تقوم بإحصاء جميع الموارد البشرية والمادية والتي يتعين عليها أن تكون على أهبة الاستعداد قصد تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، وهو ما يؤكد حرص الدولة التام لتجنيد أقصى ما يمكن من إمكانات لمواجهة انتشار هذا الوباء ومكافحته.

يتبين من خلال ما تقدم، أهمية الدور الذي يقوم به إجراء التسخير في تقديم الدعم اللازم للجهود المبذولة للوقاية والحد من انتشار الوباء، من خلال تجنيده للموارد البشرية اللازمة وتوفيره للمرافق الضرورية لذلك.

4- التباعد الأمني وارتداء الكمامات الطبية

يعتبر التباعد الاجتماعي إجراء احترازي يقصد به الابتعاد عن التجمعات البشرية بشكل عام، والالتزام بترك مسافة أو مساحة وقائية بين الأشخاص للمساعدة على إبطاء انتشار الوباء وتجنب أو التقليل من فرص انتقال العدوى و انتشار الفيروس المسبب للمرض، من خلال البقاء و العمل بالمنزل إن أمكن ذلك والابتعاد التام عن أماكن الاكتظاظ بالناس، لذلك فإن التباعد الاجتماعي يمكن أن يكون وسيلة وقائية فعالة من خلال الحد من تفاعل الأشخاص مع بعضهم البعض لمنع انتشار الوباء، كتعليق نشاط المواصلات، وغلق المدارس ودور السينما والقاعات والملاعب الرياضية وغيرها من الأماكن والتجمعات الكبرى.

ويتطلب تطبيق تدابير التباعد الاجتماعي جملة من الشروط التي لابد من توفرها حتى يقدم الفائدة المرجوة منه، وتتمثل هذه الشروط في تطبيق هذه التدابير لفترة محددة قابلة للتمديد، على أن تكون متناسبة مع خطورة الوباء من أجل تحقيق الهدف المنشود مع تسخير كل الإمكانيات البشرية والمادية لضمان نجاح هذه التدابير، وكل خروج عن دائرة تحقيق هذه الأهداف، يعد بمثابة انحراف وتعسف في استعمال السلطة، ويصبح تصرفها باطلا حتى ولو اتخذت هذه التدابير والإجراءات لتحقيق المصلحة العامة.

قد أعلنت وزارة الداخلية حزمة من الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية للقطاعات للحد من انتشار الفيروس وفق بروتوكولات المعدة من وزارة الصحة بتاريخ 6 شوال 1441هـ الموافق 29 مايو 2020م وأعقبتها بعقوبات حالة مخالفة منشآت القطاع الخاص بالإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية بغرامة مالية قدرها (10.000) ريال، ويشمل ذلك إدخال غير الملتزمين بالكمامة الطبية أو القماشية أو ما يغطي الأنف والفم؛ وتأمين المطهرات والمعقمات في الأماكن المخصصة لها؛ وقياس درجة الحرارة للموظفين والعملاء عند مداخل المولات والمراكز التجارية؛ وتطهير العربات وسلال التسوق بعد كل استخدام؛ وتطهير المرافق والأسطح وإغلاق أماكن ألعاب الأطفال وأماكن قياس الملابس ونحوها؛ وذلك وفق الحالات المنصوص عليها في تلك الإجراءات والتدابير (البروتوكولات) الوقائية، وتضاعف العقوبة في حال التكرار على النحو الموضح في جدول مخالفات الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية[1] .

(1) لائحة الحد من التجمّعات التي تسهم في تفشي ونقل فيروس كورونا المستجد بتاريخ 14 رمضان 1441 هـ الموافق 07 مايو 2020م، المعدلة بتاريخ 8 شوال 1441

الحجر الصحي والمنزلي

تعتمد السلطات الصحية بغية احتواء انتشار الأمراض المعدية والتقليل من احتمال نقل العدوى لأشخاص غير مصابين، إلى العديد من التدابير الاحتياطية كالعزل والحجر الصحي والحجر المنزلي، وذلك إما بدعوتهم إلى الالتزام بهذه التدابير بشكل طوعي أو إجبارهم إن اقتضى الأمر ذلك، وهذا حسب خطورة الوباء وسرعة انتشاره.

يتضمن هذا الجزء:

- الحجر الصحي
- الحجر المنزلي
- الحجر الصحي

يُعد الحجر الصحي إجراء احترازي يسمح بالسيطرة نسبيًا على انتشار الأمراض المعدية، وبالتالي تجنب انتشار العدوى المحتملة إلى الأشخاص الآخرين، خاصة وأن هناك حالات رغم أنها مصابة بالفيروس، إلا أنه لا تظهر عليها أعراض المرض، لذلك يعتبر من بين أهم التدابير الاحتياطية المتخذة في مجال الصحة العمومية التي تهدف إلى الحد من انتشار الوباء ومكافحته، ويطبق أساسًا على الأشخاص غير المصابين ويتمتعون بصحة جيدة أو أن إصابتهم غير مؤكدة، بغرض رصد الأعراض واكتشاف الحالات المصابة مبكرا.

1- تعريف الحجر الصحي

ورد تعريف الحجر الصحي في اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005، إذ تم النص على تعريفه في المادة الأولى من اللوائح الصحية الدولية باب التعريفات، بأنه «تعني عبارة الحجر الصحي تقييد أنشطة أشخاص ليسوا مرضى يشتبه في إصابتهم أو أمتعة أو حاويات أو وسائل نقل أو بضائع يشتبه في إصابتها، و/أو فصل هؤلاء الأشخاص عن غيرهم و/أو فصل الأمتعة أو الحاويات أو وسائل النقل أو البضائع عن غيرها بطريقة تؤدي إلى الحيلولة دون إمكانية انتشار العدوى أو التلوث»[1].

يتبين من خلال ما جاء في المادة الأولى من اللوائح الصحية الدولية، أن الحجر الصحي يسمح بتقييد لفترة زمنية محددة، أنشطة أشخاص أصحاء وليسوا مرضى وإنما يشتبه في إصابتهم أو أمتعة أو وسائل نقل أو بضائع يشتبه في إصابتها، للحيلولة دون إمكانية انتشار العدوى أو التلوث، بخلاف العزل[2] الذي يقصد به فصل فرد أو جماعة من المصابين بمرض عن غيرهم، اتقاء انتقال الداء، وذلك بتقييد نشاطاتهم وفصلهم عن غيرهم من الأشخاص لتفادي انتشار العدوى، حيث يتم وضعهم في منشأة مخصصة ومجهزة للإقامة فيها خلال مدة الحجر، ويستهدف العزل الأشخاص القادمين من المناطق الموبوءة والذين لا تظهر عليهم أعراض المرض، وبذلك يسمح بمعالجة المصابين ويحمي الأصحاء من الاعتلال الصحي.

كما عرفه دليل التعامل مع القادمين من خارج المملكة العربية السعودية بأنه:» تقييد نشاطات أشخاص يشتبه في إصابتهم، أو فصل هؤلاء الأشخاص عن غيرهم، بطريقة تؤدي إلى الحيلولة دون انتشار العدوى، ويكون الحجر في منشأة مخصصه أو في المنزل مع توفر اشتراطات معينة»[3] ويستهدف الحجر الصحي الأشخاص الأصحاء الذين ال تظهر عليهم أي أعراض وقد يكونون تعرضوا للإصابة، وفي الوضع إحلالي لمرض كورونا (كوفيد-19) يستهدف القادمين من خارج المملكة وليس لديهم أي أعراض، ويستمر حتى نهاية حضانة المرض 14)) يوماً إذا لم تظهر عليهم أي أعراض.

2- شروط الحجر الصحي

ينبغي على كل دولة قبل أن تفرض الحجر الصحي، اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات التي يمكن إجمالها على النحو التالي:

(1) المادة الأولى، اللوائح الصحية الدولية (2005)، الطبعة الثانية، منظمة الصحة العالمية، سنة 2008م، ص 10.

(2) تعني كلمة ((عزل)) فصل الأشخاص المرضى أو الذين يحملون التلوث عن غيرهم أو الأمتعة أو الحاويات أو وسائل النقل أو البضائع أو الطرود البريدية الموبوءة عن غيرها بطريقة تحول دون انتشار العدوى أو التلوث؛ المادة الأولى، نفس المرجع، ص 9.

(3) دليل التعامل مع القادمين من خارج المملكة، المركز الوطني للوقاية من الأمراض ومكافحتها، المملكة العربية السعودية، على الرابط: http://covid19.cdc.gov.sa/ar/professionals-health-workers-ar/guideline-for-handling-arrivals-to-saudi-arabia-ar/

- يتعين على السلطات العمومية في الدولة فرض الحجر الصحي في إطار التدابير التي حددتها المادة 3 من اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005،التي تقضي بضرورة الاحترام الكامل للحريات الأساسية وكرامة وحقوق الإنسان.
- التواصل مع أفراد المجتمع وإشراكهم في كل ما يتعلق بشأن التدابير المتخذة التي تخص الحجر الصحي للحد من حالة الذعر وتحسين القبول والامتثال له.
- تزويد السلطات العمومية المواطنين بإرشادات واضحة ومحددة وشفافة، وكذلك معلومات موثوقة عن تدابير الحجر الصحي.
- ينبغي أن يحصل الخاضعون للحجر الصحي على الرعاية الصحية اللازمة، والدعم المالي والاجتماعي والنفسي، وكذلك على جميع الاحتياجات الأساسية بما فيها الغذاء والماء والمستلزمات الضرورية الأخرى، على أن تعطى الأولوية لاحتياجات الفئات الأضعف.
- إجراء تقييم سريع لعوامل نجاح الحجر الصحي وما قد يعترضه من عقبات، للاسترشاد به في وضع التدابير الأنسب والأكثر قبولا من طرف المواطنين المعنيين بالحجر الصحي.

يتميز الحجر الصحي بفوائد عديدة، حيث يسمح إذا ما طبق بصرامة وجدية في بداية انتشار المرض بالتقليل من عدد الإصابات، وتخفيف الضغط عن المستشفيات ولا سيما مصلحة الإنعاش، أما إذا لم يطبق على النحو السليم، فيمكن أن يشكل مصدرا للتلوث وانتشار المرض.

3- **الحجر المنزلي**

لجأت غالبية الدول أمام خطورة وسرعة تفشي وباء فيروس كورونا إلى فرض الحجر المنزلي، وهو نظام يختلف عن الحجر الصحي في كون هذا الأخير يخص أشخاص أصحاء لا تظهر عليهم أعراض مرضية ولكن يشتبه في إصابتهم بفيروس كورونا، حيث يتم حجرهم مع توفير جميع احتياجاتهم ومستلزماتهم، إلى أن يتموا فترة الحضانة الكاملة للتأكد من سلامتهم، ثم يتم تسريحهم إلى منازلهم، أما الحجر المنزلي فهو بالأساس يخص الحالات المصابة بالفيروس، وتكون مستقرة ولا تستدعي إبقائها في المستشفى حيث يتم عزلها في غرفة مهيأة وجيدة التهوية في المنزل، مع الحرص على عدم اختلاطها مع باقي أفراد الأسرة واتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية للحيلولة دون انتقال المرض كاستعمال الكمامات، مع الإبقاء على مسافة الأمان، إلى أن تنتهي فترة الحضانة كاملة.

ثالثًا - حدود سلطة الضبط والرقابة القضائية

إن موضوع الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري، من المواضيع التي لا تزال محل نقاش في كل الأنظمة المقارنة، نظرا لارتباطها بعنصرين أساسيين وهما النظام والحرية. فإشكالية التوفيق بينهما لا تزال تطرح بشدة، فنجد في بعض الأنظمة وفي بعض الظروف، تفضيل تحقيق النظام العام على حساب الحقوق والحريات، وهذا يعد في حد ذاته تعارضا مع القاعدة التي مفادها أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء. وعليه يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري التقيد بهذه القاعدة في كل الإجراءات والأعمال القانونية والمادية، التي تتخذها لحماية وصيانة النظام العام بصفة وقائية.

ومن أجل ضمان تجسيد هذه القاعدة من الناحية العملية وحماية لحقوق وحريات الأفراد عمدت العديد من الأنظمة إلى تكريس مبدأ خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضا.

الرقابة القضائية على تدابير سلطات الضبط الإداري

تعتبر الرقابة القضائية الضامن الأساسي لاحترام الحقوق والحريات لكون النصوص القانونية غير كافية لاحترام الإدارة لمبدأ سيادة القانون، فيجب دائما أن تكون هناك سلطة تتابع تطبيق نصوص الأنظمة، وتتولى إلغاء أعمال الإدارة المخالفة لها.

وتظهر هذه الرقابة جالية من خلال تسميتها كونها تمارس من قبل هيئة قضائية ممثلة في ديوان مظالم[1] بالمملكة، وهي تعد رقابة لاحقة على صدور قرارات الضبط الإداري.

(1) المادة الأولى من نظام ديوان المظالم:» ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، يرتبط مباشرة بالملك، ويكون مقره مدينة الرياض. ويتمتع قضاء الديوان وقضاته بالضمانات المنصوص عليها في نظام القضاء، ويلتزمون بالواجبات المنصوص عليها فيه.»

تعد مراقبة السلطة القضائية للأعمال الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية أثناء قيامها بالمهام المنوطة بها، من أقوى نفوذ مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحريات الأفراد، لأن القضاء هو حصن الحريات وحاميها لذا كانت أنجح وسيلة لرقابة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالة الاستثنائية، هي رقابة القاضي الإداري الإجراءات والتدابير المتخذة من قبلها.

وعليه فإن أغلب الأنظمة اتفقوا على خضوع الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء حالة الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء الإداري، حيث استقر كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري في مجموعة من قرارتهما[1]

إذا ماهي أسس المسؤولية الإدارية التي اعتمدت من قبل القضاء الإداري المقارن للحكم بإلغاء الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارة أو تعويض المتضررين منها؟

أسس المسؤولية الإدارية

لقد حقق القضاء الإداري سواء في فرنسا أو الجزائر تطورًا كبيرًا في مجال حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري، وذلك من خلال توسيع آليات الرقابة القضائية، والذي يتجلى بوضوح في توسيع نطاق دعوى الإلغاء. فبعدما كان القاضي الإداري يتوقف عند حد رقابة مدى مشروعية القرارات الإدارية دون فحص ملاءمتها، طبقا للقاعدة التي كانت سائدة، والتي مفادها أن مجال الملاءمة من المجالات التي تنفرد بها الإدارة دون سواها أصبح القاضي الإداري من حقه فحص وتقدير مدى ملاءمة الإجراءات والقرارات الإدارية الضبطية تطبيقا لقاعدة أخرى مفادها أن الملاءمة في مجال الضبط الإداري تعد شرطا للمشروعية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، بعدما كانت الدولة لا تتحمل المسؤولية عن تصرفاتها، بما فيها تلك المضرة بحقوق وحريات الأفراد، تطبيقا لفكرة السيادة المطلقة التي كانت تدعي بها، هذه السيادة التي يرى بعض الفقهاء أنها تتعارض مع فكرة المسؤولية. غير أن القضاء الإداري أقر بمسؤولية الدولة عن أعمالها بصفة عامة، بما في ذلك تلك المتصلة بنشاط الضبط الإداري وذلك استنادا للقواعد العامة للمسؤولية المبنية على أساس نظرية الخطأ. ولم يتوقف القضاء على أساس الخطأ، إلى تحميل الدولة المسؤولية دون خطأ، استنادا إلى نظرية المخاطر أو نظرية المساواة أمام الأعباء العامة.

إذا استقر القضاء على اعتبار أن أسس المسؤولية الإدارية للسلطة الإدارية عن الأعمال المتخذة خلال حالة الطوارئ، مسؤولية إدارية تتأسس على الخطأ الجسيم للإدارة. وهنا يجب التفرقة بين المسؤولية الإدارية للسلطة الحكومية عن الأعمال الإدارية التي تصدرها في ظروف عادية تجعلها كاملة الحيطة والحذر، وبين المسؤولية الإدارية للسلطة الحكومية عن الأعمال الإدارية التي تتخذها في الظروف الاستثنائية، تضطرها إلى اتخاذ تدابير وإجراءات بسرعة تنعدم فيها الحيطة والحذر كالحرب والفتنة والكوارث والوباء، وتتدرج المسؤولية على هذا الأساس فلا تقوم كاملة، إلا إذا ارتكبت الإدارة خطأ استثنائيا جسيما يرقى إلى درجة التعسف المتعمد المقرون بسوء القصد.

مدى نجاعة هذه الرقابة

غير أنه رغم توسيع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، سواء في مجال الإلغاء أو في مجال التعويض، إلا أن هذه الأخيرة ظلت غير كافية لتحقيق الحماية اللازمة لحقوق وحريات الأفراد، لأن الطعن في قرارات الضبط الإداري لا يوقف تنفيذها كأصل عام مما قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى إحداث أضرار لا يمكن إصلاحها حتى ولو صدر الحكم بالإلغاء فيما بعد.

كما أن الإدارة عادة ما تمتنع وتتماطل عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وقد يتخذ القاضي الإداري موقفا سلبيا، وذلك بامتناعه عن إلزامها على التنفيذ استنادا لقاعدة الفصل بين الوظيفية القضائية والوظيفية الإدارية، مما يجعل الحكم القضائي في كثير من الحالات دون فائدة، لأن المصلحة من رفع الدعوى تكون قد زالت.

(1) من بين القرارات الصادرة عن القضاء الفرنسي في هذا المجال نجد دعوى «مارسيل كوخ» التي طالبت بإلغاء قرار حالة الطوارئ بمنطقة بأي دو دوم بتاريخ 13/11/1940 فقضى مجلس الدولة في حكمه الصادر بتاريخ 16/5/1941 بأنه:» ولو كان من غير الملزم أن تسبب سلطة الطوارئ قرارتها، ولو أن المجلس لا يملك مناقشة الباعث على إصدار القرار، إلا أن الطعن فيه مع ذلك يدخل في اختصاصه». إلى جانب القرار السابق هناك قرار صادر عن القضاء الإداري المصري عن مجلس الدولة رقم 568 لسنة 3 قضائية:» ... إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون ويتعين أ، تخضع لرقابة القضاء...»

نظرا لكل هذه الاعتبارات، وبهدف تعزيز حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري بصفة أكثر فعالية، تدخل المنظم وقام بتوسيع الدور الوقائي للقضاء الإداري، بالنص صراحة على إمكانية الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية[1]، بما فيها تلك المتعلقة بحماية النظام العام، والتي كانت في وقت مضى تتمتع بالحصانة ضد هذا الإجراء. وأكثر من ذلك وسع المشرع من سلطات القاضي الإداري في اتخاذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية لحماية الحقوق والحريات محل إجراءات الضبط الإداري، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، تدخل المشرع بهدف معالجة إشكالية عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها - بغض النظر عن طبيعة الامتناع سواء كان امتناع مباشر أو تقاعس في التنفيذ- عن طريق تفعيل سلطات القاضي الإداري، من خلال تكريس سلطة توجيه الأوامر، وسلطة الحكم بالغرامة التهديدية ضد السلطات الإدارية لحملها على التنفيذ.

خاتمة

يعتبر الضبط الإداري من أهم النشاطات التي تمارسها الإدارة لأجل استقرار المجتمع، ويجب الاعتراف بأن سلطات الضبط الإداري تقوم بدور هام وفعال للحفاظ على النظام العام في الدولة، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، رغم ما يقع من تقييد على الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، كما هو الحال في ظل جائحة فيروس كورونا.

كما يتعين على السلطات والهيئات الإدارية أثناء ممارستها لمهامها المتعلقة بالضبط الإداري الالتزام الصارم بالمبادئ العامة للقانون، وعدم تجاوز الحدود والقيود التي تضعها هذه المبادئ، لأن الغاية من النشاط الإداري ليس التضييق على حريات الأشخاص، وإنما الوقاية والحد من انتشار هذا الوباء، خاصة وأن إجراءات الضبط الإداري عندما توفر الوقاية المبكرة والاحتواء السريع والشامل، يمكن أن تبطئ من الانتشار السريع للفيروس التاجي، وهو ما يسمح للمؤسسات الصحية من تقديم أفضل عناية ممكنة للمرضى والمصابين.

ومن النتائج التي توصل إليها الباحث نجد:

- إن خطورة واتساع انتشار وباء فيروس كورونا وتهديده الصحة العامة، يتطلب فرض قيود على بعض الحقوق والحريات، و خاصة نتيجة تطبيق نظام الحظر.
- تتمتع الإدارة بسلطات واسعة في مجال الضبط الإداري، هذا لا يعني أن لها الحرية المطلقة في تصرفاتها، بل هناك حدود وقيود يتعين عليها عدم تجاوزها تحت طائلة القانون، وذلك حتى في ظل الظروف الاستثنائية.
- إن الحجر الصحي والذي نعني به حصر المرض في مكان محدود يسمح بتقليص الحالات وبالتالي منع انتشار الفيروس.
- ساعد نظام الحظر وقواعد التباعد وتقييد الحركة، وكذلك تقليص الأنشطة التجارية وتموين المواطنين وتعبئتهم في الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا.

بناء على ما سبق يرى الباحث الاقتراحات التالية:

- ضرورة تناسب التدابير الوقائية المتخذة من طرف الحكومة مع التطور الذي تعرفه الوضعية الوبائية الخاصة بكل ولاية.
- إن القيود التي تفرض على بعض الحقوق نتيجة التهديدات الخطيرة للصحة العامة، يمكن تبريرها عندما تكون ضرورية للغاية، حيث يشترط أن يكون لها أساس قانوني وأدلة علمية، وألا يكون تطبقها تعسفيا ولا تمييزيا.
- يرجى أن يتم تنفيذ التدابير الوقائية على المستوى المحلي في إطار الاحترام الكامل لحقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية.
- يفضل تواصل الهيئات المحلية مع أفراد المجتمع وإشراكهم في كل ما يتعلق بشأن التدابير المتخذة التي تخص حظر التجوال، للحد من حالة الذعر وتحسين القبول والامتثال له.

(1) المادة التاسعة من نظام المرافعات أمام ديوان مظالم الصادر مرسوم ملكي رقم (م/3) بتاريخ 22 / 1 / 1435:» مع عدم الإخلال بما ورد في الفقرة (5) من المادة (الثامنة) من هذا النظام، لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك ورأت المحكمة أن تنفيذه يرتب آثاراً يتعذر تداركها.»

المراجع

- الحديثي، إبراهيم. (2020). «الاختصاص التنظيمي للملك في المملكة العربية السعودية»، **مجلة جامعة الملك سعود (الحقوق والعلوم السياسية)**، مج (32)، عدد (1)، ص 61-87.
- الحلو، ماجد راغب. (2000). **القضاء الإداري**. الإسكندرية، منشأة المعارف للنشر.
- الدبس، عصام علي. (2014). **القانون الإداري**، الكتاب الأول، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الدليمي، حبيب إبراهيم حمادة. (2015). **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية: دراسة مقارنة**. بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- الطماوي، سليمان. (1994). **الوجيز في القانون الإداري**. القاهرة، دار الفكر العربي.
- اللوائح الصحية الدولية. (2008). منظمة الصحة العالمية، ط 2.
- المركز الوطني للوقاية من الأمراض ومكافحتها. (2020). **دليل التعامل مع القادمين من خارج المملكة**، المملكة العربية السعودية، تاريخ الدخول للموقع: 15 جوان 2020 http://covid19.cdc.gov.sa/ar/profession-als-health-workers-ar/guideline-for-handling-arrivals-to-saudi-arabia-ar/
- النظام الصحي السعودي الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/11 بتاريخ 1423/3/23هـ وقرار مجلس الوزراء رقم 76 بتاريخ 1423/3/22هـ، **الجريدة الرسمية أم القرى**، العدد رقم 3897 بتاريخ 1424/4/17هـ.
- بدران، محمد محمد. (1998). **مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجالات الضبط الإداري: دراسة مقارنة**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم. (2008). **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية**، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- بسيوني، عبد الغني عبد الله. (1990). **القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر**، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- لائحة الحد من التجمّعات التي تسهم في تفشي ونقل فيروس كورونا المستجد بتاريخ 14 رمضان 1441 هـ الموافق 07 مايو 2020م، المعدلة بتاريخ 8 شوال 1441هـ.
- منظمة الصحة العالمية. (2020). **بيان الاجتماع الرابع للجنة الطوارئ المعينة بموجب اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005**.
- مهنا، محمد فؤاد. (1973). **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- نظام البلديات والقرى، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 21 / 2 / 1397، وقرار مجلس الوزراء رقم 130 بتاريخ 6 / 2 / 1397
- نظام المرافعات أمام ديوان مظالم الصادر بمرسوم ملكي رقم (م/3) بتاريخ 22 / 1 / 1435
- نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/92 بتاريخ 1415/8/27
- نظام ديوان المظالم الصادر بموجب مرسوم ملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 13 بتاريخ 1414/3/3
- وزارة الإعلام. (2020). المملكة تواجه كورونا، **تقرير الجهود الحكومية في مكافحة انتشار فيروس كورونا المستجد Covid-19**، النسخة الأولى، أبريل.
- الشريف، محمود سعد الدين. (1962). «النظرية العامة للضبط الإداري»، **مجلة مجلس الدولة**، السنة الحادية عشر، ص 101-175.

Administrative Control Measures in the Face of the Corona Pandemic

Dr. Ahmed Mohammed Al-Shammeri
Dean of the Faculty of Business Administration
University of Hafr Al Batin, KSA

ABSTRACT

Administrative control is one of the most important administrative activities of the state, and it is a preventive system primarily aimed at preserving public order and maintaining basic rights and freedoms, whether under ordinary or exceptional circumstances.

The state is obliged to intervene to control and combat all that affects public order, faced with the outbreak of the Coronavirus, it had to intervene by taking preventive measures to limit the spread of this epidemic to prevent public health threats and provide the necessary health care to citizens, even if this restricts their freedoms guaranteed by Law.

Keywords: *Preventive Measures, Administrative Control, Epidemic, Coronavirus.*