تحولات في حدود الضبط الإداري لمجابهة فيروس كورونا ، دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا

Shifts in administrative control restrictions to confront the Coronavirus, the UAE as a model

سبع زيان [*1]، بن أحمد عبد المنعم [2]، كاس عبد القادر [3]

[1] جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، z.sba@univ-djelfa.dz

[2] جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، a.benahmed@univ-djelfa.dz

[3] جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، a.kasse@univ-djelfa.dz

تاريخ الاستلام: 2021/05/15 تاريخ القبول: 2021/05/28 تاريخ النشر: 2021/06/03

ملخص: على إثر انتشار فيروس كورونا المستجد اعتمدت دول العالم و من بينها دولة الإمارات العربية عدة أنماط من قواعد الضبط الإداري التي تجد أساسا دستوريا لها من حيث المبدأ والتي يتسع مجالها في الظروف الاستثنائية لتتلاءم معها في ظل المشروعية الاستثنائية ، غير أن الإدارة تظل مقيدة تحت رقابة القضاء باحترام جوهر حقوق و حريات الأفراد ، لكن وجها آخر لهذه المشروعية تستهدفه هذه الدراسة في النموذج الإماراتي و المنطبق على الدول عامة .

يصاحب ذلك الوجه مبرر الظروف الاستثنائية ويؤثر فيه متمثلا في تأثر القواعد الضبطية بالقبول المجتمعي الذي تنتجه الإدارة من خلال عدة التزامات إدارية كواجب التوعية المستمرة للمواطنين بخطورة الوضع وضرورة وأهمية إسهامهم في التصدي للوباء و واجب نشر الطمأنينة باعتماد الاستباق الإداري الطوعي في جبر المتضررين من الوباء ، فضلا عن الضمانات التقليدية الخاصة بالمسؤولية الإدارية التي تقوم على أسس متنوعة لتنشأ فكرة المشروعية التكافلية الاجتماعية الإدارية كأساس لمشروعية العمل الضبطي الإداري .

كلمات مفتاحية: الضبط الإداري ، الظروف الاستثنائية ، المشروعية ، القبول الاجتماعي ، فيروس كورونا المستجد كوفيد 19 .

Abstract:

We find in this study that the countries of the world, including the UAE, have adopted administrative control rules according to their constitutions, which have a wide scope in the exceptional circumstances of the Covid-19 epidemic, but the administration is restricted by judicial oversight in order to respect the essence of rights and freedoms.

This study aims to reveal that the administration has an obligation to achieve societal acceptance of its decisions, so that the idea of solidarity, social and administrative legitimacy will emerge as a basis for the legitimacy of administrative control.

[*] المؤلف المرسل

Keywords: administrative control; exceptional circumstances; legitimacy; covid19; Social acceptance.

مقدمة

ينحدر فيروس كورونا المستجد حسب منظمة الصحة العالمية، من فصيلة فيروسات تشمل تلك التي تسبب نزلات البرد الشائعة، ومتلازمة سارس، ومتلازمة الشرق الأوسط التنفسية. أطلق على هذا الفيروس الجديد اسم "فيروس كورونا المستجد أو كوفيد 19 .و تم التعرف على الفيروس لأول مرة في مجموعة من حالات الالتهاب الرئوي في مدينة ووهان بمقاطعة هوبي الصينية.[1] و لكبح انتشار هذا الفيروس اعتمدت جل دول العام و من بينها دولة الإمارات العربية المتحدة مجموعة من القيود و الأنظمة الوقائية حماية للنظام العام و الصحة العامة في المجتمع ، يطلق على هذه القيود قواعد الضبط الإداري.[2] أي حق الدولة في تقييد حريات الأفراد باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع والتي تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها[3].و حرصت دساتير كل الدول على حق السلطة الإدارية بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ، كما أوجبت ذات الدساتير على السلطات العامة كفالة رعاية الموطنين و توفير وسائل الوقاية و العلاج من الأمراض و الأوبئة و هو ما جاء صريحا في نص المادة 19 من الدستور الإماراتي حيث نص على ما يلي : (يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية ، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة .ويشجع على إنشاء المستشفيات

[1] وفقاً لتقرير إرشادي أصدرته الجهات الصحية في دولة الإمارات بعدة لغات فإنه لا يوجد حالياً أي علاج خاص لهذا الفيروس و تبدأ أعراضه بالجهاز التنفسي العلوي وتشمل: الأعراض الأكثر شيو عًا :حمّى ، سعال جاف ، إرهاق و الأعراض الأقل شيوعًا: آلام وأوجاع ، التهاب الحلق ، إسهال ، التهاب الملتحمة ، صداع ، فقدان حاسة التذوق أو الشم ، طفح جلدي، أو تغير في لون أصابع اليدين أو أصابع القدمين لمزيد من التفصيل يرجى تصفح الرابط التالي : https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/2019-novel-coronavirus ، تاريخ الاطلاع 1-8-2020

[2] عرف موريس هوريو الضبط الإداري على أنه كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة ، أما أندري دولوبادير فعرفه على أنه شكل من أشكال تدخل بعض الهيئات الإدارية يتضمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام وفي الفقه العربي عرفه سليمان الطماوي على أنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام ، أما عبد الغني بسيوني فعرفه على أنه تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة و أمن المجتمع ، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي . و عرفه طعيمة الجرف على أنه وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية و الفردية و استخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تتطلبها الحياة الاجتماعية .و في الفقه الجزائري عرفه عمار عوابدي على أنه كل الأعمال و الإجراءات و القواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم و تحدد مجالاته و لتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده . انظر في ذلك : خرشي إلهام ، **الضبط الإداري** ، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 2015-2016، ص 10 و ما يليها .

[3] محمد فؤاد عبد الباسط ، **القانون الإداري** ، المكتبة القانونية ، مصر ، 1998 ، ص 06 .

والمستوصفات ودور العلاج العامة والخاصة) ، و في المقابل أوجب الدستور الإماراتي على الأفراد ضرورة احترام ما يصدر عن السلطة العامة خاصة إذا كانت الغاية مراعاة النظام العام و في ذلك نصت المادة 44 منه على ما يلي : (احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذا لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة ، واجب على جميع سكان الاتحاد)

و نظرا لأن الأوبئة و من بينها وباء كورونا يؤثر مباشرة في صحة الإنسان ، فإن مجاله أوسع من أن يتضمن المجال الصحي فحسب ، ولمجابهة هذا الفيروس فرضت دولة الإمارات العربية المتحدة جملة من القواعد الضبطية البوليسية على الأفراد بمناسبة ممارستهم لعديد النشاطات بقصد صيانة النظام العام وتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا[1] ، سواء في مجال الأمن العام[2] و السكينة العامة[3] ، و خاصة الصحة العامة و ذلك من خلال وضع جملة من القيود والضوابط على نشاط الأشخاص[4] للمصلحة العامة [5].

مع التنويه إلى أنه و في سبيل اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام فإنه يجب على الإدارة بما لها من سلطة في إصدار قرارات الضبط الإداري أن تكون هذه الاخيرة خاضعة لمبدأ الشرعية في الحالات العادية، على أنه يمكن أن تتسع دائرة تلك الصلاحيات في الظروف الاستثنائية لتتلاءم مع هذه الظروف، و مؤدى ذلك أن ما كان غير شرعيا في الظروف العادية قد يعد شرعيا في ظل الظروف المستجدة إذا وجد مبرر استثنائي لها .

و لا ريب أن تفشي وباء كورونا يعد من أعلى درجات الظروف الاستثنائية ، خاصة وأن المجابهة ضد مرض شبح لا تعرف أسبابه و لا طريقة علاجه ، فضلا عن صعوبة إنتاج لقاح يمنع انتقاله ، الأمر الذي يجعل منه ظرفا أكثر استثنائية تتحقق معه نظرية الظروف الاستثنائية في قواعد القانون الإداري . و المتعارف عليه أنه يترتب على هذه الظروف تحرر الإدارة من قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يسمح معه مواجهتها لتحل محلها مشروعية استثنائية ، هذه الأخيرة هي التي تبرر سلامة الإجراءات المتخذة خلافا للقانون .و عليه فإن ما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة لا تخولها سلطات مطلقة ، بل تظل الإدارة مقيدة بالقانون تحت رقابة القضاء باحترام الشروط و الضوابط التي من

---

[1] عرف طاهري حسين الضبط الإداري على أنه مجموعة قواعد تفرضها السلطة العامة على الأفراد بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام وتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا ، انظر في ذلك : طاهري حسين ، **القانون الإداري و المؤسسات الإدارية** ، دار الخلدونية ، الجزائر 2007 ، ص 70.

[2] المقصود بالأمن العام ضرورة أن توفر الدولة للأفراد الطمأنينة على أنفسهم وأموالهم ، وأعراضهم من خطر الاعتداء، انظر في ذلك : حماد محمد شط، **تطور وظيفة الدولة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 ، ص 29 .

[3] تعرف السكينة العامة على أنها الهدوء وعدم مضايقة الغير في المدلول الضيق وقد وسع مجلس الدولة الفرنسي من ذلك، فقضى بشرعية قرار الإدارة بمنع عرض مطبوعات الجرائم والفضائح، كما قضى بشرعية تدخل الضبط لحماية الأخلاق، انظر في ذلك : طعيمة الجرف ، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة** ، مصر ، بدون تاريخ نشر ، ص 28 .

[4] نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة –دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة- **مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية و الإنسانية** ، المجلد 3، العدد1، 2006،ص79 .

[5] عرف عمار بوضياف الضبط الإداري على أنه : " عبارة عن قيود وضوابط تفرغها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة للمصلحة العامة انظر في ذلك : عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007 ص 368-369 .

شأنها أن توفر حماية أدنى حقوق و حريات الأفراد حتى في ظل الظروف الاستثنائية تحت طائلة عدم مشروعية القرار الصادر عنها ، و ما يترتب عليه من الالغاء أو التعويض لمن لحقه ضرر ذلك[1].

و من وسائل الضبط الإداري القرارات اللائحية العامة و المجردة التي تتميز بنفس خصائص القانون ، و الذي يعد مرآة للبيئة التي ينطبق فيها، حيث يستجيب لظروفها وحاجاتها[2]، و لأن نشاط الفرد داخل المجتمع يجب أن يقابل بقاعدة قانونية تحكمه و تنظمه ، دفعا لمبدأ الذاتية و فرض المصلحة الخاصة ، فإن قواعد الضبط مثلها مثل القانون تعد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها[3].و هذا الانسجام في ميل تكييف القانون بوجه عام و قواعد الضبط الإداري بوجه خاص ضمن نطاق العلوم الاجتماعية يجدد مبررا له في قول الفقيه منتسكيو في كتابه روح القوانين أن القانون حصيلة قوى طبيعية و اجتماعية و سياسية و بيولوجية و جغرافية و اقتصادية و ثقافية و أنه كلما تغيرت تلك القوى تغير القانون لارتباطه بها[4].

و ينتقد عجة الجيلالي انصراف بعض الكتاب بالقول إن دور القانون يقتصر في تبني السلوك الاجتماعي المشهور بين الناس لأنه و على حسب رأيه مصيبا يمنح القانون دورا سلبيا و يجعل منه مجرد وعاء له ، و لفهم دور القانون في تنظيم و ضبط السلوك الاجتماعي يجب أن يتم تناوله من زوايا متعددة و متعاقبة بالنظر إلى أن الظاهرة الإنسانية تتشكل من جانبين : الأول ذو طبيعة تقنية يفترض هذا الجانب تكييف القانون مع المجتمع، و الثاني ذو طبيعة مزدوجة مادية و روحية يتم التعامل مع الأولى بسلطة الإكراه ، و أما الطبيعة الروحية فليس للقانون إلا الدور التحفيزي ، مستدلا بقول ولسن أن القانون وظيفة يقوم بها الانسان بقواه الجسدية و الخلقية لإنتاج قيم و لا يصبح القانون مقبولا إلا اذا تغذى بشعور الأفراد بإلزاميته.[5]

و مؤدى ذلك و اعتمادا على ما سبق فإن قواعد الضبط الإداري في مكافحة الأوبئة و خاصة ما كان منها على نفس ظروف و خصائص فيروس كورونا، لا تقوم على التكليف بمعنى كونها واجبة ، بل تسعى إلى أن يغذيه شعور الأفراد بوجوب الالتزام ، لا من منطلق وجود الجزاء حال المخالفة و إن كنا نقر ببعض فاعليته، و لكن من منطلق نشأة قيم اجتماعية صحية لدى الإدارة أولا ، ثم سعي الإدارة إلى تعزيز نموها لدى الأفراد من أجل إنفاذ قواعدها الضبطية و تحقيق الحماية المرجوة من مكافحة الوباء بمساهمة وعي المجتمع بنسبة عالية في عملية التصدي له .

---

[1] محمد طلال جميل ، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية** ، جزء من متطلبات نيل شهادة الباكالوريوس ، كلية القانون ، جامعة ديالى ، جمهورية العراق ، 2012 ، ص 18 .

[2] عبد المنعم فرج الصدة ، **أصول القانون** ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، بدون تاريخ نشر ، ص 15.

[3] عمار بوضياف ، **المدخل إلى العلوم القانونية ، النظرية العامة للقانون** ، جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر ، 2007 ، ص 15 .

[4] عجة جيلالي ، **مدخل للعلوم القانونية** ، برتي للنشر ، الجزائر ، 2009 ، ص 37.

[5] عجة جيلالي ، مرجع سابق ، ص 52

و يمكن القول أن تأثر القواعد الضبطية بالقبول المجتمعي في هذا الظرف الاستثنائي هو الذي أكسب هذه القواعد المشروعية لا الظرف الاستثنائي بحد ذاته ، لأن القواعد التقليدية تعطي للإدارة سلطة تقديرية مع بعض التقييد تحت رقابة القضاء ، غير أن المشروعية في حالة مجابهة فيروس كورونا تنشأ بالمحافظة على الجانب الاجتماعي في إصدار و تنفيذ تلك القواعد و التي يعتقد أنه قد نشأت معها مشروعية تكافلية اجتماعية إدارية ، يتعين على الإدارة التقيد بها في مجابهة الأوبئة لاحقا ، تحت طائلة عدم المشروعية التي تستوجب مخاصمة القرار الضبطي أمام القضاء مع التعويض عند الاقتضاء، و على ذلك كانت إشكالية البحث على النحو التالي : إلى أي مدى ساهمت قواعد مكافحة فيروس كورونا في دولة الإمارات العربية في بناء مفاهيم قانونية جديدة لقواعد الضبط الإداري في حماية النظام العام في الدولة؟.

و للإجابة على هذه الإشكالية تم اعتماد منهج تحليلي لمجموع ما صدر من قرارات تنظيمية لمكافحة فيروس كورونا و حماية للصحة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة و أثر ذلك في تحولات بعض مفاهيم قواعد الضبط الإداري في الدولة وفق الخطة التالية :

المبحث الأول : عدم كفاية الشروط الفقهية التقليدية لنظرية الظروف الاستثنائية مع قواعد مكافحة فيروس كورونا

المبحث الثاني : مظاهر ترقية البعد الاجتماعي ضمن قواعد الضبط الإداري للحد من تفشي فيورس كورونا في دولة الإمارات العربية المتحدة .

خاتمة.

المبحث الأول : عدم كفاية الشروط الفقهية التقليدية لنظرية الظروف الاستثنائية مع قواعد مكافحة فيروس كورونا

تعد نظرية الظروف الاستثنائية[1] ابتكارا قضائيا تناولته أحكام مجلس الدولة الفرنسي[2] و تبعه في ذلك مجلس الدولة المصري[3] حيث اعتبرت بعض القرارات الإدارية غير مشروعة في ظل الظروف العادية مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية ، إذا ما ثبت انها ضرورية للمحافظة على النظام العام .

[1] عرف الفقيه ريفيرو الظروف الاستثنائية على أنها : الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين انتين تتمثلان في وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة أولا ، بتطبيق قواعد خاصة بناء على مشروعية خاصة ثانيا ، ويقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة ، انظر في ذلك : جمال قروف ، **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري** ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة، الجزائر ،2006 ، ص 42

[2] يعتبر علي خطار شطناوي نظرية الظروف الاستثنائية مولودة في أحضان الحرب العالمية الاولى في حكمين صادرين عن مجلس الدولة و أطلق عليه تسمية نظرية سلطات الحرب إذ رأى مجلس الدولة الفرنسي أن الحرب محدثة و منشئة لحالة الظروف الاستثنائية و التي تبرر توسيع صلاحيات الإدارة العامة ، انظر : الفحلة مديحة ، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام و حماية الحقوق و الحريات الأساسية ، **مجلة المفكر** ، جامعة بسكرة ، العدد 14 ، الجزائر ، ص 223.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله ، **القانون الإداري** ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 1990، ص 294.

و يتفق فقهاء القانون الإداري على أن الظرف الاستثنائي هو المبرر الوحيد لإعطاء الإدارة سلطات واسعة و اصطباغ القرار الصادر عنها بصبغة المشروعية حتى و لو وصفت بالاستثنائية و أنه يلزم تحقق هذا الظرف و إلا عدت القرارات الضبطية باطلة لعدم صحة الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة اعمالها الاستثنائية[1] .

لكن هل يكفي تحقق الشروط الفقهية التقليدية لنظرية الظروف الاستثنائية ، و إصدار القرارات الضبطية تبعا لذلك لمكافحة انتشار مرض كورونا بوصفه حالة استثنائية يترتب عليها إصدار القرار الضبطية و لو كانت غير مشروعة في الحالات العادية اذا كانت الغاية منها اقرار و تجسيد هذه الحماية ؟.

المطلب الأول : رؤية في الشروط الفقهية التقليدية لنظرية الظروف الاستثنائية مع قواعد مكافحة فيروس كورونا

لم تتفق التشريعات الوضعية حول تسمية الظروف الاستثنائية ، المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و الذي تشكل الإطار التشريعي لهذه النظرية و الملاحظ أن هذه المادة لم تحدد تعريفا واضحا للطروف الاستثنائية و اكتفت بذكر أسباب اللجوء إليها ، و ذهب المشرع الجزائري نفس المذهب بالتنصيص على هذه النظرية في مختلف دساتيره المتعاقبة و لكنه لم يضع عبارة واحدة يحدد بها تعريف الظروف الاستثنائية و اكتفى أيضا بتحديد التدابير المتخذة في مثل هذه الظروف فحسب ، و كان القضاء المصري أكثر وضوحا في تناول نظرية الظروف الاستثنائية و أكدت أحكامه على أنه بقدر الخطر الذي يهدد النظام العام أو سير المرافق العامة بقدر ما تطلق حرية الإدارة في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات لمواجهة هذا الخطر و أقرت المحكمة الإدارية العليا ذلك في حكمها الصادر في 13-4-1957 حيث أكدت بأن للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن و الطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات و تدابير لصون النظام العام و لا يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطيرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة و الدقة و الحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها[2]، غير أنه يتوجب وفقا لنظرية الظروف الاستثنائية احترام مجموعة من الشروط في فرض القيود الضبطية لحماية النظام العام ، و من هذه الشروط :

الفرع الأول : وجود ظرف استثنائي

كما سبق و أن أشرنا يعد انشار الأوبئة من الحالات الاستثنائية التي يتوجب معها تدخل الدولة لممارسة سلطاتها الضبطية للمحافظة على النظام العام ، على أنه يجب الإشارة إلى أن الظرف الاستثنائي لا يقتصر على حالة الحرب كما في كثير من المؤلفات بل يمتد إلى كل أزمة و من أمثلة ذلك تعرض البلاد لخطر داهم يسبب اضطرابات داخلية حادة ،

[1] و لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ضرورة توافر الظرف الاستثنائي كسبب لخروج الإدارة عن مقتضيات المشروعية ، و ذلك في قراراه الصادر في 7-1-1955 و الذي أبطل قرار المفوض السامي لأنه خرج عن نطاق الظروف الاستثنائية أي تخلف ركن السبب و قد جاء في حكمه : لأن المفوض السامي اتخذ القرار المطعون فيه بعد زوال الظروف الاستثنائية فلم يعد له الحق في تطبيق أحكام القرار الصادر في 18حزيران 1948 ، انظر : الفحلة مديحة ، مرجع سابق ، ص 228 .

[2] مقدود مسعودة ، **التوازن بين سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة في ظل لظروف الاستثنائية في الجزائر** ، رسالة دكتوراه ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2016-2017، ص 78.

أو انتشار أوبئة أو اعتداء خارجي[1]. وكما سبق و أن أشرنا إلى أن تفشي فيروس أو وباء كورونا يمكن تصنيفه في أعلى درجات الظروف الاستثنائية ، خاصة و أنه مرض لم تعرف خصائصه ، و لم تعلم أسبابه على وجه اليقين مع غياب طريقة علاجه التامة ، فضلا عن صعوبة انتاج لقاح مضمون يمنع انتقاله من شخص إلى أخر رغم وجود بعض التجارب التي تجاوزت المرحلة الثالثة من مراحل إعداد اللقاحات وتوصل بعض الجهات للقاحات لا تزال حديثة العمل بها في ميدان مجابهة هذا الوباء .

الفرع الثاني : استحالة مواجهة الظروف الاستثنائية بالقواعد العادية

يشترط في نظرية الظروف الاستثنائية من أجل تبرير القرارات و القواعد الضبطية الاستثنائية وجود استحالة لتطبيق القواعد القانونية المقررة للظروف العادية[2]، و هو و لا شك الأمر الوارد في مجابهة و مكافحة فيروس كورونا المستجد، ، فيما عدا بطبيعة الحال الجانب الجزائي ، خاصة مخالفة القوانين الردعية المتعلقة بالجانب الصحي و الوبائي المقررة في قانون العقوبات[3].

استقر القضاء الإداري الفرنسي على مباشرة سلطات الضبط الإداري اختصاصات جديدة للمحافظة على النظام العام لمواجهة الظروف الاستثنائية ، بهدف سد الفراغ القانوني في النصوص القانونية العادية لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية ، و هذا ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي منها حكمه في قضية وينكال Winkell و حكمه في قضية كوكو Coco بتاريخ 7-1-1944 حيث دفعت الحرب رئيس البلدية إلى فرض ضرائب على الصفقات التجارية و الصناعية لضمان تموين سكان البلدية بالمواد الغذائية [4].

---

[1] فادي نعيم جميل ، **مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه** ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين ، 2011، ص 71 مذكور لدى محمد طلال جميل ، المرجع السابق ، ص 18 .

[2] سعاد الشرقاوي ، **المنازعات الإدارية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1966 ، ص 129 .

[3] صرح المحامي علي مصبح لجريدة البيان الإماراتي أنه و طبقا لنص المادة 339 من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي يعاقب بالحبس وبالغرامة من اعتدى على سلامة جسم غيره بأية وسيلة وأفضى الاعتداء إلى مرضه أو عجزه عن أعماله الشخصية مدة تزيد على عشرين يوماً. موضحاً أن امتناع الشخص المصاب عن العلاج أو تعمد إصابة الآخرين رغم علمه بمرضه فإنه يعاقب طبقاً لنص المادة السابقة. وبين مصبح أنه إذا نتج عن هذه العدوى وفاة الشخص الذي انتقل إليه المرض سواء بقصد من الشخص غير الملتزم العزل والحجر، أو من دون قصد منه، رغم علمه بخطورة مستوى هذه العدوى وجسامة المرض فإنه يعاقب طبقاً لنص المادة 342 من ذات القانون والتي تنص على أنه : يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين من تسبب بخطئه في موت شخص، وتكون العقوبة بالحبس مدة لا تقل عن سنة والغرامة إذا وقعت الجريمة نتيجة إخلال الجاني بما تفرضه عليه أصول وظيفته أو مهنته أو حرفته أو كان تحت تأثير سكر أو تخدير عند وقوع الحادث أو امتنع حينئذ عن مساعدة المجني عليه أو عن طلب المساعدة له مع استطاعته ذلك. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات والغرامة إذا نشأ عن الفعل وفاة أكثر من ثلاثة أشخاص، فإذا توافر ظرف آخر من الظروف الواردة في الفقرة السابقة تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع سنوات والغرامة ، المحامي علي مصبح : **التزام شروط «العزل» ضرورة صحية ومخالفتها جريمة** ، مقال متاح على الرابط التالي : https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2020-03-21-1.3808807 ، تاريخ الاطلاع 5 -8 -2020.

[4] خرشي الهام ، مرجع سابق ، ص 122 .

الفرع الثالث : التناسب بين الإجراء المتخذ من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي

يجب على الإجراء الضبطي الإداري الاستثنائي الصادر لمواجهة الظرف الاستثنائي ، أن يكون الوسيلة الأنجع لمواجهة هذا الظرف ، و أن يستجيب لقاعدة " تناسب شدة الإجراء مع خطورة الظرف الاستثنائي"[1]. أي أن ضرورة تطبيق الإدارة لقاعدة الضرورة يجب أن تقدر بقدرها ، أي لزوم تناسب الإجراء المتخذ من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي اقتضى هذا الإجراء ، و أن لا يتجاوز الحد و القدر الضروري لمواجهة هذا الظرف تحت طائلة بطلان هذه الإجراءات[2] .

المطلب الثاني : تعزيز البعد الاجتماعي : العنصر المكمل لنظرية الظروف الاستثنائية الصحية لمكافحة فيروس كورونا

يرى أحمد فتحي سرور أن الظروف الاستثنائية حالة من الواقع تتطلب بالنظر إلى خصوصيتها غير العادية الإفلات من تطبيق القانون العادي ، فالطابع غير العادي أو الاستثنائي لهذه الحالة من الواقع لا يتلاءم معه القواعد المطبقة في الظروف العادية ، فالقواعد القانونية تشير إلى السلوك الإنساني الذي يمكن اتباعه بما يتفق مع هذا الواقع و هو ما يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية التي لا تصلح أدوات القانون العادي للتجاوب معها باعتبار أن القانون وليد المجتمع[3].

فلم يكتف أحمد فتحي سرور بالظرف الاستثنائي كمبرر لإصدار القرارات غير المألوفة بل ربط ذلك بالسلوك الإنساني الذي يجب اتباعه بما يتفق مع هذا الواقع ، و إضافة إلى رأيه نرى أنه وفي المقابل يجب أن تسلك الإدارة سلوكا اجتماعيا تلزم اتباعه بما يتوافق مع هذا الواقع أيضا ، و هو ما عمدت إليه دولة الإمارات العربية المتحدة في ما أصدرته من قرارات ضبطية وقائية لمكافحة تفشي فيروس كورونا و هو ما سنأتي إلى تفصيله في الشق الثاني من هذه الدراسة .

الفرع الأول : البعد الاجتماعي و فعالية الدور الحمائي لقواعد الضبط الإداري

---

[1] و تطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 31-01-1958 بإلغاء قرار الحاكم الفرنسي للهند الصينية و الصادر في 27-9-1947 و الخاص بإنشاء نظام المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشروعات الخاصة ، و أسس مجلس الدولة حكمه على أن هذا الاجراء المخالف للقانون الصادر في 3-5-1954 لم يكن ضروريا لمواجه الظرف الاقتصادي و الاجتماعي الذي كان قائما في الهند الصينية في تاريخ صدور قرار الحاكم و الناتج عن حالة الحرب التي كانت هذه البلاد مسرحا لها في ذلك الوقت ، و أنه بإمكان الحاكم أن يتغلب على المصاعب الناتجة عن هذا الموقف بالوسائل و السلطات التي يملكها بموجب التشريعات السارية ، انظر : غلاي حياة ، **حدود الضبط الإداري** ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2014-2015، ص 141.

[2] محمد عبده إمام : **القضاء الإداري – مبدأ المشروعية و تنظيم مجلس الدولة – دراسة مقارنة** ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ط 1 ، بدون سنة نشر ، ص 52 . مذكور لدى محمد طلال جميل المرجع السابق ، ص 19 .

[3] أحمد فتحي سرور ، **القانون الجنائي الدستوري** ، دار الشروق ، مصر ، القاهرة ، 2002 ، ص 552 ، مذكور لدى الفحلة مديحة ، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام و حماية الحقوق و الحريات الأساسية ، مجلة المفكر ، جامعة بسكرة ، العدد 14 ، الجزائر ، ص 226.

لا يمكن فهم الشروط التقليدية لنظرية الظروف الاستثنائية بعيدا على عنصر مكمل لها يتمثل في تعزيز البعد الاجتماعي ، ولهذا الأخير وجهان يتمثل الأول في المساعدة الاجتماعية المأمولة من طرف الدولة حتى يمكن لقواعد الضبط الإداري أن تكون فعالة في مواجهة تفشي هذا المرض ، و الوجه الثاني وعي مجتمعي عام لأهمية هذه القرارات في مكافحة هذا الفيروس ، فالمسألة أكبر من الإكراه المفترض الذي سعى الفقه إلى تبرير مشروعيته و تطبيقه على الأفراد باستدعاء نظرية الظروف الاستثنائية ، فلا يمكن لهذه القواعد أن تصل الى الفاعلية المنشودة في مكافحة انتشار فيروس كورونا إلا بمساعدة اجتماعية مأمولة من طرف الدولة و وعي مجتمعي عام ، و معنى ذلك وجوب أن يترسخ في وجدان الأشخاص مواطنين و ووافدين أنه ينبغي الالتزام بهذه القواعد و قبول القيود الواردة على حرياتهم ، لا من منطلق أن للدولة الحق في إصدار هذه القواعد في الظروف الاستثنائية لحماية الصالح العام و لكن لوجود مجموعة من السلوكيات الإدارية ذات البعد الاجتماعي و الصادرة عن الإدارة التي تتوافق و واقع مكافحة تفشي الفيروس توفر قدرا من الاطمئنان والسكينة وتبني أساس التفاعل بين الإدارة و المواطنين كما تحفز البناء الطوعي للدفاع الاجتماعي المتكامل.

الفرع الثاني : البعد الاجتماعي و مخاصمة القرار الإداري الضبطي الصادر لمكافحة تفشي فيروس كورونا

يرى ماجد أحمد أن هناك تباين بين الفقهاء في مسألة مخاصمة القرار الإداري الضبطي بين رأيين الأول يرى بعدم تمييز قرارات الضبط الإداري عن بقية القرارات الإدارية الأخرى و مخاصمتها إذ تكون على كل أوجه الالغاء ، ورأى ثان يميزها عن غيرها، ووجه التمييز يكمن في السبب. وعلى هذا الأساس تتخذ قرارات الضبط من طرف السلطات المختصة بذلك[1]، و لئن كان السبب لا يكون دائما صائبا حسب رأيه، لأن عملية التقدير قد تتدخل فيها عدة عوامل تجعل قرار الضبط الإداري مبني على أسباب غير جدية أو غير حقيقية أو ربما أسبابا وهمية.

فسلطات الضبط الإداري في مكافحة فيروس كورونا قائمة على سبب ظاهر للعيان و لا شك متمثلا في فيروس كورونا و ما يمثله من جدية في السبب لغرابته ، و غموضه و صعوبة احتوائه و علاجه ، لكن جدوى القيود الضبطية لا يمكن أن تحقق الغاية من المكافحة رغم جدية السبب إلا من خلال دعم ووعي مجتمعي، يجب أن تقابله معاملة اجتماعية من الدولة تحت طائلة قيام المسؤولية في التعويض رغم صحة و مشروعية القرار الإداري في حال نشوء الضرر عن عدم تقديم و توفير المساعدة الاجتماعية .

و لا ننكر أن القرارات الفردية أو حتى التنظيمية قد تنحرف عن هذه الغاية لا نتيجة في الخطأ في تقرير السبب و الذي هو وجود و تفشي فيروس كورونا ، و إنما الخطأ في عدم تقديم المساعدة الاجتماعية التي تحول دون مكافحة هذا الوباء، فيمكن للقاضي إذا ما عرض عليه النزاع القول بمشروعية القرار الضبطي بعد التحقق من شرعية التدبير بالنظر إلى أركانه التقليدية و رده إلى وجود الظرف الاستثنائي و التناسب و استحالة تطبيق القواعد العادية عليه ، و في الوقت ذاته له أن

[1] ماجد أحمد الزاملي ، **دور السلطة الإدارية في تنفيذ القانون للمحافظة على النظام العام** ، المنبر الحر، بحث متاح على الرابط التالي : https://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/20511-2019-05-22-20-47-49 ،تاريخ الاطلاع 9-8-2020 .

يبحث في مدى تحقق الموازنة والتوفيق بين المتطلبات الاجتماعية التي يجب على الإدارة توفيرها قبل إصدارها للقرار الإداري الضبطي لمكافحة تفشي الفيروس حفاظا على النظام العام في الدولة ، و مدى تأثير تلك القرارات على الرفع من الوعي المجتمعي للمساعدة على مكافحة تفشي هذا الفيروس ،و له حينها التصريح بمشروعية القرار الضبطي لوجود الظرف الاستثنائي و في الوقت نفسه تحميل الإدارة أو مصدر القرار الإداري المسؤولية الإدارية[1]، و من ثم حمل الإدارة على التعويض لا على أساس قواعد المسؤولية الإدارية التقليدية بل على أساس مخالفة المشروعية الإدارية المجتمعية في زمن الأوبئة و الأمراض المعدية و التي كان يتوجب على الإدارة اتباعها لمكافحة تفشي الوباء ، وهنا يفترض أن تكمن براعة القاضي الإداري في حل هذه الإشكالية.[2]

المبحث الثاني : مظاهر ترقية البعد الاجتماعي ضمن قواعد الضبط الإداري للحد من تفشي فيورس كورونا في دولة الامارات العربية المتحدة .

بالنظر إلى المشروعية الجديدة للقرار الإداري الضبطي من خلال السلوك الإداري المصطبغ بالصبغة الاجتماعية الصادر عن الدولة و المدعوم بالوعي المجتمعي، من أجل الرفع من نجاعة القرارات الضبطية فإن دولة الإمارات ممثلة بإدارتها ومن خلال السلوكيات المتبعة لمجابهة الوباء لا تبحث عن المشروعية الاستثنائية لقرارتها بقدر ما تبحث عن طرق الفعالية في وقف انتشار الفيروس و تفشيه بين أوساط المجتمع ،و يمكن القول أن مشروعية مجتمعية بدأت تتبلور سببها مجابهة فيروس كورونا من خلال ترقية الإدارة للجانب الاجتماعي في إصدار و تنفيذ قواعد الضبط الإداري .و بدا ذلك من خلال ما يلي :

المطلب الأول : تفعيل الجانب التوعوي.

عمدت دولة الإمارات العربية إلى تدعيم الجانب التوعوي الاجتماعي لمكافحة تفشي فيروس كورونا لعلمها أن القواعد الضبطية و إن وافقت شروط اصدراها الشروط الواردة في القواعد و النظريات الفقهية المفسرة لنظرية الظروف الاستثنائية لن تحقق الغاية المنشودة إلا من خلال تقديم دعم اجتماعي من جهة و رفع الوعي المجتمعي من جهة ثانية ، و لأجل ذلك أصدرت دولة الإمارات العربية منصات للتوعية بفيروس كورونا و إرشادات ارتياد دور العبادة ، و فتحت قنوات و خدمات للمساعدة و راعت الجانب المالي الاجتماعي للوافدين على أرضها من خلال إصدار قرارات إعفاء لمخالفي قوانين الهجرة ، بالإضافة إلى تسهيل عودة المقيمين للدولة حفاظا على مناصب عملهم و لم شملهم مع أسرهم في الدولة .

[1] مع احترام الإدارة الضبطية لشروط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية ، فإذا ألحقت ضررا بالأشخاص يحق لهم طلب التعويض وفقا لقواعد المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أو المخاطر ، انظر في ذلك : عبد الرؤوف هشام بسيوني ، **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الاسلامية** ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، 2008 ، ص 295.

[2] ماجد أحمد الزاملي ، مرجع سابق .

الفرع الأول : منصات للتوعية بخطورة فيروس كورونا[1]

1- مركز معلومات فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) –صحتكم، واجبنا

أولت دولة الامرات العربية المتحدة بالموازاة مع إصدار القرارات الضبطية أهمية كبيرة للجانب التوعي من خلال إطلاق منصة وطنية توعوية تضم مركز معلومات عن فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) ، تحت شعار "صحتكم....واجبنا"، و تتضمن هذه المنصة قاعدة بيانات بها كافة التوصيات والاحتياطات والإرشادات، التي حددتها منظمة الصحة العالمية والجهات الصحية في الدولة للوقاية من الفيروس، بالإضافة إلى إمكانية تصفح إجابات الأسئلة الأكثر شيوعاً حول الفيروس بعديد اللغات .و تميزت دولة الإمارات العربية المتحدة في أنها ضمنت هذه المنصة خدمة الطبيب الافتراضي الذي يساعد في تقييم الحالة الصحية للمتعامل وذلك من خلال توجيه عدد من الأسئلة، وفي حالة الاشتباه بالإصابة يتم تحويل المتعامل تلقائيا إلى طبيب مناوب لإرشاده فيما عدا الحالات الصحية الطارئة. التي يتوجب فيها التواصل مع قنوات وخدمات للمساعدة في طوارئ كوفيد-19.

2- منصة دائرة الصحة في أبوظبي للتوعية بفيروس كورونا

كما و أطلقت دائرة الصحة - أبوظبي ومركز أبوظبي للصحة العامة الموقع الإلكتروني الخاص بالتوعية بفيروس كورونا (كوفيد19)، يتم من خلاله الإجابة على جميع الاستفسارات الخاصة بفيروس كورونا الجديد "كوفيد–19" باللغتين العربية والانجليزية.

3- موقع هيئة الطوارئ والأزمات -مستجدات كوفيد-19 و منصة "وقاية" لتقديم المعلومات والاستشارات .

للحفاظ على سلامة كافة المواطنين والمقيمين في الدولة أنشأت الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث موقع يتابع مستجدات فيروس كوفيد-19 في دولة الإمارات، وآخر للإحصائيات والأخبار حول الحالات المسجلة، الحرجة، أو التي تم شفاؤها، و أطلقت أيضا ، المنصة الإلكترونية الوطنية "وقاية" التي تهدف إلى تعزيز الوعي بالصحة وسلامة المجتمع، و التعريف بالإجراءات الصحية والوقائية التي يجب اتباعها لسلامة وصحة الأفراد من أية أمراض أو أوبئة، بما في ذلك فيروس كورونا المستجد "كوفيد-19."

الفرع الثاني : إرشادات زيارة المساجد وغيرها من دور العبادة – كوفيد 19

قامت دولة الإمارات العربية المتحدة مثلها مثل كل الدول بغلق المساجد و دور العبادة من أجل التحكم في تفشي فيروس كورونا، و لكن مراعاة للجانب الاجتماعي الروحي أعلنت حكومة الإمارات على أنه اعتبار من 1 يوليو

[1] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط : https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/guidelines-for-visiting-mosques-and-other-places-of-worship-amid-covid-19 ، تاريخ الاطلاع 6-8-2020 .

2020 على استئناف فتح المساجد ودور العبادة بشكل تدريجي على المستوى الوطني[1]، و أوصت الحكومة في انفاذ قرارات الفتح الجزئي على ضرورة احترام جملة من القواعد الضبطية تحت مسمى الإرشادات، و المتمثلة في ضرورة تحميل جميع مرتادي المساجد لتطبيق الحصن على هواتفهم الذكية ، مع الالتزام بالوضوء في المنازل و تعقيم اليدين بشكل منتظم مع ارتداء الكمامة عند الحضور لكل صلاة ، كما بتعين على كل مصلٍ إحضار سجادة الصلاة الخاصة به و ترك مسافة أمان تقدر بثلاثة أمتار بين كل مصل و آخر و اقتصار قراءة القرآن من المصحف الشخصي أو الإلكتروني للمصلي[2] .

و الملاحظ أن قواعد الضبط أضحت مصبوغة بعبارات النصيحة الاجتماعية و القواعد الارشادية التي يراد منها رفع الحس و الوعي المجتمعي ، لأنه يمكن تفهم منع المصلي من دخول المسجد بدون كمامة أو بدون سجادة صلاة شخصية و يمكن توجيهه لترك مسافة الأمان، لكن لا يمكن للقاعدة الضبطية منع الشخص من المصافحة مثلا ، الأمر الذي يجعل قواعد الضبط الإداري في مكافحة الأمراض و الأوبئة وفيروس كورونا بالخصوص ، قواعد لا تقوم على الجبر التام و الإلزام بل على الوعي المجتمعي المساهم في حماية النظام العام في الدولة .

الفرع الثالث : قنوات وخدمات للمساعدة –طوارئ كوفيد- 19

و تعد خدمة التواصل الدعم الأساسي في ترقية الوعي المجتمعي لمجابهة فيروس كورونا و حماية المجتمع بوجه عام ، بل إن خدمة التواصل هي التي تضع قواعد الضبط الإداري الصحي المفروض في الدولة موضع التنفيذ الاختياري من طرف المجتمع . و من بين هذه الخدمات خدمة الطوارئ الصحية و هي عبارة عن خطوط تواصل مجانية مع وزارة الصحة ووقاية المجتمع للاستفسار أو الحصول على خدمات الطوارئ الصحية الخاصة بـــكوفيد 19.و ما يميز هذه القنوات مراعاة دولة الإمارات العربية المتحدة الجانب النفسي للمواطنين و الوافدين نظرا لتأثير القرارات الضبطية و حركيتها و تحيينها و التراجع عنها في كل حين على نفسية الاشخاص ، و لأجل ذلك كرست وزارة الصحة ووقاية المجتمع الخط الساخن (04-5192519) لتقديم الاستشارات النفسية والدعم النفسي لحالات القلق والتوتر المصاحبة لأزمة كوفيد-19. و أصبح بالإمكان التحدث إلى المختصين في المجال النفسي في الوزارة يومياً من الساعة التاسعة صباحاً وحتى التاسعة مساء.

---

[1] ألزمت الدولة أن لا تتجاوز الطاقة الاستيعابية 30%، مع تطبيق كافة الإجراءات الاحترازية والوقائية. مع استمرار تعليق صلاة الجمعة و حظر دخول بعض الفئات من دخول المساجد ودور العبادة حفاظًا على صحتهم وسلامتهم و هم : كبار المواطنين والمقيمين فوق سن الـــ 60 و الأطفال أقل من 12 سنة ، و أصحاب الأمراض المزمنة والأمراض التنفسية .

[2] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط التالي : https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/guidelines-for-visiting-mosques-and-other-places-of-worship-amid-covid-19 ، تاريخ الاطلاع 6-8-2020 .

و كان لهذه القنوات الدعم الاجتماعي لمن أدركته قرارات الغلق خارج الدولة من مواطنين و مقيمين و لأجل لم شمل العائلات و المحافظة على مناصب العمل و ضمن الإجراءات الاحترازية لمواجهة كوفيد19، وجهت دولة الإمارات مواطنيها ثم المقيمين على أرضها ممن سافروا للخارج بضرورة التسجيل في الخدمة الإلكترونية" تواجدي" وذلك لتسهيل الوصول إلى المواطنين ومساعدتهم في الحالات الطارئة ، بالإضافة إلى تنسيق عودة المواطنين و المقيمين ممن يحمل الإقامة السارية إلى دولة الإمارات بأمان وسلامة .و في جانب التعليم عن بعد وضعت الدولة لهذا الغرض قنوات للطلبة وأولياء الأمور لطلب أي مساعدة فنية يحتاجونها و ذلك عبر عديد المواقع و المنصات .[1]

المطلب الثاني : الجانب الاجتماعي الموازي للقواعد الضبطية في دولة الإمارات لمكافحة كوفيد 19.

الفرع الأول : ضمان العودة لحاملي الإقامة السارية لدولة الإمارات و عودة الوافدين الى أوطانهم .

رغم التشدد في فرض القواعد الضبطية لمكافحة تفشي فيروس كورونا ، سمحت دولة الإمارات بالمغادرة لمن تضرر بفقدان وظيفته أو من أجل الالتحاق بعائلته، و ذلك بالتنسيق مع الدولة المستقبلة نظرا لتوقف حركة الطيران ، بل أن الدولة سعت كما تم الإشارة إليه أعلاه إلى إعادة مواطنيها و حاملي الإقامة سارية المفعول إلى الدولة تدعيما للجانب الاجتماعي موازنة بين فرض القواعد الضبطية البوليسية المتعلقة بتعليق الطيران و التنقل من جهة و الجانب الاجتماعي للأفراد من جهة أخرى.

الفرع الثاني : فترة إعفاء لمدة 3 أشهر لمخالفي قوانين التأشيرة والإقامة قبل 1 مارس

في 13 مايو 2020، أصدر مجلس الوزراء في دولة الإمارات العربية المتحدة قرارا بإعفاء جميع المخالفين لقانون دخول وإقامة الأجانب من كافة الغرامات المترتبة عليهم متى ما وقعت المخالفة قبل الأول من مارس 2020، ويشمل الإعفاء حملة أذونات وتأشيرات الدخول والمقيمين متى بادروا إلى مغادرة الدولة خلال فترة المهلة الممنوحة والممتدة من 18 مايو ولمدة ثلاثة أشهر[2]، لكن تم تحيين هذا القرار بعد الفتح الجزئي لحركة الملاحة الدولية و بداية تطبيق البرتوكول الصحي في السفر الجوي إلا أن آخر أجل لتسوية الوضعية القانونية للمقيمين المنتهية إقامتهم أو حاملي التأشيرات السياحية إلى

[1] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط التالي : https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/emergency-helpline-for-covid-19 ، تاريخ الاطلاع 6-8-2020 .

[2] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط التالي :https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/grace-for-holders-of-visas-that-expired-before-1-march ، تاريخ الاطلاع 6-8-2020 .

غاية 10 اغسطس 2020 ، على أن تمدد مرة واحدة يتعين معه مغادرة الدولة لأن حركة الطيران لوطنهم متاحة تحت طائلة دفع الغرامات طبقا للقانون[1] .

الفرع الثالث : التظلم من الجزاء الإداري المترتب على مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كوفيد

بدأت دولة الإمارات العربية المتحدة في وقت مبكر إجراءات البرنامج الوطني للتعقيم في 26 مارس 2020 من خلال تعقيم كامل لكافة المرافق في الدولة، إلى جانب وسائل النقل العام وخدمة المترو، و انتهت هذه الإجراءات في 24 يونيو 2020،مع بقاء بعض القيود الاحترازية منها استمرار منع التجمعات العامة، تجنب الزيارات العائلية، ضرورة الالتزام بالتباعد الجسدي، ارتداء الكمامات والقفازات عند الخروج من المنزل، الالتزام بالحد المسموح به من الركاب في السيارة الواحدة وهو ثلاثة أشخاص ويستثنى من ذلك السيارات التي تضم أفرادا من أسرة واحدة، وجوب ارتداء الكمامة في حال تواجد أكثر من شخص في السيارة.

وفرضت الدولة حال المخالفة غرامات متعددة على أوضاع بعينها كمخالفة قرار الاستشفاء الإلزامي لإخضاع المصابين في حالة رفضهم مباشرة أو متابعة العلاج المقرر لهم رغم إخطارهم بضرورة ذلك ، وغرامة عدم الالتزام بتعليمات الحجر المنزلي وفقا لدليل الحجر المنزلي وإعادة الفحص حسب الإجراءات الصحية أو الامتناع عنه ، و مخالفة عدم التقيد بإغلاق مؤسسة تعليمية أو دار من دور السينما والرياضة والملاهي أو المراكز التجارية أو الأسواق المفتوحة أو الحدائق أو المتنزهات أو المقاهي أو مراكز التسوق أو المطاعم أو ما في حكمها، أو استقبال مرتادين في أي منها بالمخالفة للتعليمات، وغيرها من عشرات المخالفات المنصوص والمعلن عنها للمواطنين مسبقا في قرارات خاصة .

والتي نصت أيضا على مضاعفة المخالفة، وإحالة المخالف إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث عند ارتكاب المخالفة للمرة الثالثة، على أن يتم تحميل المخالف أي نفقات أو تكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة.

و لضمان مكافحة تفشي الفيروس حظر القرار على أي شخص بناء على القرار نشر أو إعادة نشر أو تداول المعلومات أو الإرشادات الصحية الكاذبة أو المضللة أو المغلوطة أو غير المعلنة رسميا تحت طائلة فرض غرامات تصل قيمتها لـــ 20 ألف درهم على المخالفين.[2]

---

[1] أصدرت الهيئة الاتحادية للهوية والجنسية قراراً يمنح بموجبه حاملي أذونات وتأشيرات الدخول المنتهية للمتواجدين داخل الدولة مهلةً إضافية، اعتباراً من تاريخ 2020/8/11 ولمدة شهر بهدف تمكينهم من المغادرة مع الاعفاء من كافة الغرامات المترتبة خلال هذه الفترة.

البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط التالي : https://u.ae/ar-AE/information-and-services/visa-and-emirates-id/updates-on-uae-visas-amid-covid-19 ، تاريخ الاطلاع 11-8-2020

[2] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط:

https://u.ae/ar-ae/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/enforcement-of-law-to-contain-the-spread-of-covid-19

و في المقابل و في سبيل ترقية البعد الاجتماعي أتاحت النيابة العامة الاتحادية في دولة الإمارات خدمة إلكترونية تمكن الأفراد والمؤسسات العاملة في الدولة التظلم من الجزاء الإداري المترتب على مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات المفروضة للحد من انتشار فيروس كوفيد، وفقاً للعقوبات المدرجة في لائحة ضبط المخالفات و الجزاءات الإدارية وتعديلاتها.

و يمكن التقديم على خدمة التظلم من غرامة مخالفة التدابير الاحترازية لفيروس كوفيد-19 من خلال الموقع الإلكتروني للنيابة العامة الاتحادية أو من خلال التطبيق الذكي للنيابة العامة المتوفر على منصتي غوغل بلاي و أبل ستور. و هذه الخدمة مجانية ويجب أن يرفق بها مذكرة بأسباب التظلم، والمستندات المطلوبة.

الفرع الرابع : دعم سوق العمل في القطاع الخاص أثناء تفشي كوفيد 19

تعزيزا للبعد الاجتماعي لمكافحة فيروس كورونا قررت حكومة دولة الإمارات إعفاء العمال المنتهية تصاريح عملهم من الفحص الطبي الخاص بهم مع إصدار وتجديد تصاريح العمل والإقامات تلقائيا لعمالة المنشآت وعمالة الخدمه المساعدة[1]. كما أتاحت للمقيمين العاملين في القطاع الخاص السفر إلى بلدانهم والعودة عند انتهاء الأزمة. و ذلك من خلال تقديم مواعيد إجازاتهم السنوية، أو الاتفاق مع المنشآت العاملين لديها على منحهم إجازة من دون أجر.

و من أجل استقرار العمالة بمنشآت القطاع الخاص ألزمت حكومة الإمارات المنشأة الخاصة والتي ترغب في إعادة تنظيم العمل لديها، أن تتدرج فيما تقوم به من إجراءات بالاتفاق مع الموظف وفق الخطوات التالية: تطبيق نظام العمل عن بعد، منحه إجازة مدفوعة الأجر، منحه إجازة بدون أجر خفض أجره بشكل مؤقت خلال الفترة المشار إليها- وفي هذه الحالة تلتزم الشركة بإبرام ملحق إضافي مؤقت لعقد العمل بين الطرفين، يشترط فيه قبول العامل لأحد الخيارات السابقة[2].

خاتمة:

تبين من خلال هذه الدراسة أن دولة الإمارات العربية المتحدة وضعت قواعد ضبطية لمواجهة تفشي فيروس كورونا بوصفه ظرفا أكثر استثنائية تتحقق معه نظرية الظروف الاستثنائية في قواعد القانون الإداري . و كان يكفي الإدارة العامة التحجج بوجود الظرف الاستثنائي لتبرير مشروعية ما تشاء من قرار بغية تحقيق المصلحة العامة و حماية

[1] البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، **التعامل مع تفشي فيروس كورونا** ، على الرابط:

https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/supporting-the-labour-market-in-the-private-sector-in-times-of-covid19/renewal-of-work-permits-and-residence-visas-amid-covid-19

[2] القرار الوزاري رقم 279 لسنة 2020 في شأن استقرار العمالة بمنشآت القطاع الخاص خلال فترة تطبيق الإجراءات الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19).

النظام العام في الدولة ، لكن الإدارة ألزمت نفسها بعديد المتطلبات الاجتماعية إلى جانب إصدارها للقرار الإداري الضبطي لمكافحة تفشي الفيروس و من نتائج هذه الدراسة :

- أن البعد الاجتماعي المتمثل في المساعدة الاجتماعية المأمولة من طرف الدولة من أهم العوامل حتى يمكن لقواعد الضبط الإداري أن تكون فعالة في مواجهة تفشي هذا المرض .

- أن وعي المجتمع هو أساس إنفاذ القرارات الضبطية في مكافحة هاذ الفيروس ، فالمسألة أكبر من الإكراه المفترض الذي سعى الفقه الى تبرير مشروعيته و تطبيقه على الأفراد باعتماد نظرية الظروف الاستثنائية كما سبق و أن وضحنا أعلاه.

- أن ما قامت به دولة الإمارات العربية المتحدة من ممازجة بين الجانب الاجتماعي و الوقائي و القرارات الضبطية الصادرة في مكافحة تفشي فيروس كورونا يعد مرتكزا أساسيا يجب أن يسبق إصدار أي قرار ضبطي لمكافحة الوباء أيا كان ، و منها تفعيل الجانب التوعوي من خلال منصات للتوعية بفيروس كورونا و ابتكار فكرة الطبيب عن بعد ، و إرشادات زيارة المساجد وغيرها من دور العبادة و العمل على فتح قنوات وخدمات للمساعدة و خاصة المتابعة النفسية عن بعد من خلال مختصين في هذا الشأن ، و ضمان العودة لحاملي الإقامة السارية لدولة الإمارات و عودة الوافدين الى أوطانهم .و منح فترة إعفاء لمدة 3 أشهر لمخالفي قوانين التأشيرة والإقامة قبل 1 مارس بالإضافة إلى التظلم من الجزاء الإداري المترتب على مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كوفيد و دعم سوق العمل في القطاع الخاص أثناء تفشي كوفيد 19.

و عليه فإن ما يمكن تقديمه من توصيات تتمثل فيما يلي :

- إن تحقيق الموازنة والتوفيق بين المتطلبات الاجتماعية التي يجب على الإدارة توفيرها قبل إصدارها للقرار الإداري الضبطي لمكافحة تفشي أي فيروس حفاظا على النظام العام في الدولة من جهة و المساهمة في الرفع من الوعي المجتمعي للمساعدة على هذه المكافحة يتوجب ترقية البعد الاجتماعي و تقنينه في القوانين المتعلقة بمكافحة الأوبئة المعدية في التشريعات الصحية المستقبلية على نحو ما قامت به دولة الإمارات العربية المتحدة حتى تنعقد معها المشروعية الإدارية الصحية .

- إدراج الالتزام الإداري بالجانب الاجتماعي كشرط إضافي لشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية حال المنازعة لتوصيف القرار الضبطي بالمشروعية من عدمه و التصريح ببطلان القرار و/ أو التعويض حال المخالفة .

قائمة المراجع:

1- أحمد فتحي سرور ، **القانون الجنائي الدستوري** ، دار الشروق ، القاهرة ، مصر، 2002 .

2- الفحلة مديحة ، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام و حماية الحقوق و الحريات الأساسية ، **مجلة الفكر** ، جامعة بسكرة ، العدد 14 ، الجزائر .

3- جمال قروف ، **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري** ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة، الجزائر ،2006 .

4- حماد محمد شطا ، **تطور وظيفة الدولة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 .

5- خرشي إلهام ، **الضبط الإداري** ، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 2015-2016.

6- سعاد الشرقاوي ، **المنازعات الإدارية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1966 .

7- طاهري حسين ، **القانون الإداري و المؤسسات الإدارية** ، دار الخلدونية ، الجزائر 2007 .

8- طعيمة الجرف ، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة** ، مصر ، بدون تاريخ نشر .

9- عبد الرؤوف هشام بسيوني ، **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الاسلامية** ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، 2008 .

10- عبد الغني بسيوني عبد الله ، **القانون الإداري** ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 1990.

11- عبد المنعم فرج الصدة ، **أصول القانون** ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، بدون تاريخ نشر .

12- عجة جيلالي ، **مدخل للعلوم القانونية** ، برتي للنشر ، الجزائر ، 2009 .

13- علي مصبح ، **التزام شروط «العزل» ضرورة صحية ومخالفتها جريمة** ، مقال متاح على الرابط التالي : https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2020-03-21-1.3808807

14- عمار بوضياف ، المدخل إلى العلوم القانونية ، النظرية العامة للقانون ، جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر ، 2007 .

15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007 .

16- غلاي حياة حدود الضبط الإداري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2014-2015.

17- فادي نعيم جميل ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين ، 2011.

18- ماجد أحمد الزاملي ، دور السلطة الإدارية في تنفيذ القانون للمحافظة على النظام العام ، المنبر الحر، بحث متاح على الرابط التالي : https://www.iraqicp.com/index.php/sections/platform/20511-2019-05-22-20-47-49

19- محمد طلال جميل ، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية** ، جزء من متطلبات نيل شهادة الباكالوريوس ، كلية القانون ، جامعة ديالى ، جمهورية العراق ، 2012 .

20- محمد عبده إمام ، **القضاء الإداري – مبدأ المشروعية و تنظيم مجلس الدولة – دراسة مقارنة** ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ط 1 ، بدون سنة نشر .

21- محمد فؤاد عبد الباسط ، **القانون الإداري** ، المكتبة القانونية ، مصر ، 1998 .

22- مقدود مسعودة ، **التوازن بين سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر** ، رسالة دكتوراه ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2016-2017 .

23- نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة –دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة- ، **مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية و الإنسانية** ، المجلد 3، العدد1، 2006 .

24- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ، لسنة 1971 المعدل .

25- قانون العقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة ، القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 المعدل .

26- القرار الوزاري رقم 279 لسنة 2020 في شأن استقرار العمالة بمنشآت القطاع الخاص خلال فترة تطبيق الإجراءات الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19).

27- البوابة الرسمية لحومة دولة الإمارات العربية المتحدة ، خدمات ومعلومات ، العدل والسلامة والقانون ، التعامل مع تفشي فيروس كورونا الروابط التالية :

- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/guidelines-for-visiting-mosques-and-other-places-of-worship-amid-covid-19
- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/2019-novel-coronavirus.
- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/guidelines-for-visiting-mosques-and-other-places-of-worship-amid-covid-19
- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/emergency-helpline-for-covid-19
- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/grace-for-holders-of-visas-that-expired-before-1-march
- https://u.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/handling-the-covid-19-outbreak/grace-for-holders-of-visas-that-expired-before-1-march