AAU Journal of Business and Law مجلة جامعة العين للأعمال والقانون

Volume 6 | Issue 2 Article 5

2022

The role of administrative control in limiting the spread of the corona epidemic in Islamic law and health legislation in the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite kingdom of Jordan

Mohammed h. Al-Qahtani
college of Law, King Abdulaziz University, KSA, malqahtani1@kau.edi.sa

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.aaru.edu.jo/aaujbl

Part of the Business Commons, and the Law Commons

Recommended Citation

h. Al-Qahtani, Mohammed (2022) "The role of administrative control in limiting the spread of the corona epidemic in Islamic law and health legislation in the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite kingdom of Jordan," *AAU Journal of Business and Law مجلة جامعة العين للأعمال والقانون*: Vol. 6: Iss. 2, Article 5.
Available at: https://digitalcommons.aaru.edu.jo/aaujbl/vol6/iss2/5

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in AAU Journal of Business and Law مجلة جامعة العين للأعمال والقانون by an authorized editor. The journal is hosted on Digital Commons, an Elsevier platform. For more information, please contact rakan@aaru.edu.jo, marah@aaru.edu.jo, u.murad@aaru.edu.jo.

دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء كورونا في التشريعات الصحية في المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية

محمد بن حسن القحطاني [1]، صفاء محمود السويلميين[2]

[1] كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية

malqahtani1@kau.edi.sa [1]

[2] كلية الحقوق، جامعة اليرموك، المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تعرض العالم في الثلث الأول من عام 2020 لوضع وبائي غير مألوف انعكس سلبا وعطل الحياة الروتينية اليومية، الأمر الذي فرض على السلطات المختصة وجوب مواجهة الوباء عبر وسائل ضبطية وإدارية مختلفة منها وسائل ضبطية وقائية وأخرى علاجية، حيث صدرت العديد من الأوامر والقرارات الحكومية التي غيرت الحياة اليومية و فرضت اغلاقات وتقييدا للحقوق و الحريات ومنها حرية العبادة واعادة تنظيم الشعائر الدينية لاسيما ما تعلق منها بشعيرتي الحج والعمرة.

هذه الدراسة تبحث في الإجراءات الحكومية اللازمة والضرورية لمواجهة الوباء والتي انعكست على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد من مواطنين ومقيمين، لذلك اعتمدت هذه الدراسة على منهج البحث الوصفي التحليلي وقسمت هذه الدراسة الى مطلبين ، كما ننوه الى أن هذا البحث تم تمويله بالكامل من قبل جامعة الملك عبدالعزيز بموجب المنحة رقم (022-152-2020-IFPAS) لذلك يعترف المؤلفان بامتنان الدعم الفني والمالي من وزارة التعليم وجامعة الملك عبدالعزيز، جدة المملكة العربية السعودية.

الكلمات المفتاحية: وباء ، الضبط الإداري؛ الاغلاق؛ الغرامة؛ الحقوق والحريات.

The role of administrative control in limiting the spread of the corona epidemic in Islamic law and health legislation in the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite kingdom of Jordan

Mohammed h. Al-Qahtani [1], Safaa Mahmoud rostom alsweilmieen [2]

[1] college of Law, King Abdulaziz University, KSA

[1] malqahtani1@kau.edi.sa

[2] College of Law, Yarmouk University, Jordan

Abstract

During the first trimester of 2020, the world exposed to unusual epidemiological situation that has had a negative impact and had disrupted ordinary life, which imposed on the competent authorities in addressing the epidemic by means of preventive and other treatment controls, as many government orders were issued that changed daily life, imposed closures and restriction of freedoms as: freedom of worship, reorganization of religious rites, in particular with regard to Hajj and Umrah.

This study has concluded that the governmental procedures is required and essential in response to the pandemic. However, it was reflected on the individuals' rights and freedoms. Also, it has concluded that the administration shall monitor the procedures issued thereby to response to the pandemic to prevent its assault on individuals' rights and freedoms.

As well as, the study recommended that these control procedures shall be limited in the epidemiological and health situation and not exceeded the limits of this Epidemiological circumstance

Keywords: epidemic; administrative control; compulsory vaccination; closure; fine; rights and freedom.

Recieved: 10/4/2022 Revised: 20/4/2022 Accepted: 12/5/2022

المقدمة:

تعرض العالم في الثلث الأول من العام 2020 لوضع وبائي وصحي غير مألوف انعكس على الحياة الروتينية والمجرى العادي للأمور تمثل في انتشار فيروس كورونا كوفيد-19 والذي طور نفسه حديثا في نهاية العام 2020، حيث صنفته منظمة الصحة العالمية بوباء عالمي لسرعة انتشاره وآثاره السلبية الشديدة التي أوجبت على الدول اتخاذ تدابير صحية

وضبطيـة لمواجهتـه.

تهدف تدابير الضبط التي اتخذتها كل من الحكومة السعودية والحكومة الأردنية انطلاقا من حرص الحكومتين على الحد من انتشار وتفشي فيروس كورونا عدداً من التشريعات والتدابير الاحترازية الصارمة لكلا البلدين ففي المملكة العربية السعودية نصت المادة (62) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية أنه إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة او وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه او 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»

أما في المملكة الاردنية فهناك ما يسمى بقانون الدفاع المستند إلى نص المادة 124 من الدستور الأردني لعام 1952 والذي صدرت بموجبه العديد من الأوامر التي عرفت بأوامر الدفاع للحد والوقاية من انتشار الفيروس عبر مجموعة من التدابير التي فرضت قيودا على الحريات العامة[1] في سبيل المحافظة على الصحة العامة والأمن كالتباعد الجسدي وارتداء الكمامات والتعلم عن بعد.

وتبرز إشكالية الدراسة في مدى كفاية التدابير التي اتخذتها كل من المملكة العربية السعودية و الأردن في سبيل مواجهة الفيروس ومدى قدرة هذه التدابير على تحقيق التوازن بين الحد من انتشار الفيروس والوقاية منه وبين الحقوق والحريات كما كفلها الدستور.

أما عن أهمية الدراسة بوصفها – وعلى حد علم الباحث – الوحيدة في البلدين موقوف على الدور الذي اتخذته كلا الحكومتين من إجراءات احترازية سواء أكانت تشريعية أو تنفيذية من اوامر ملكية وقرارات وزارية أو أوامر الدفاع وأثرها في مواجهة الفيروس والانسجام مع الحقوق والحريات، وذلك عبر البحث في الهيئات المخولة للتعامل مع هذا الوباء واتخاذ التدابير اللازمة للتعامل معه، وسيعمل الباحث على اتباع المنهج الوصفي التحليلي عبر تحليل النصوص ذات الصلة والجهات المعنية بالتعامل معه والبحث في التطبيق الحقيقي لهذه النصوص ومجالاتها، وذلك في بلدي الدراسة الأردن والسعودية .

أما عن خطة الدراسة فقد قسم الباحث الدراسة إلى مطلبين، تناول في الأول منهما السلطة المختصة باتخاذ تدابير الوقاية والحد من انتشار الوباء، أما الثاني فتناول فيه التدابير الضرورية للحد من الوباء .

المطلب الأول

السلطة المختصة باتخاذ تدابير الوقاية

والحد من انتشار كوفيد19

تمهيد و تقسيم

يقصد بالتدابير الوقائية والاحترازية، فرض السلطات الادارية المختصة قيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية وعلاجية على حقوق الأفراد عبر القرارات التنظيمية والفردية، بما يتناسب وينسجم مع الظرف الصحي الذي يمر به البلدين بوصف السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص باتخاذ هذه التدابير.

ويقصد بهذا العنصر من عناصر النظام العام اتخاذ كافة الإجراءات للمحافظة على صحة الأفراد ووقايتها من أخطار الأمراض والأوبئة[2] .

1 أوامر الدفاع من 1 حتى الأمر 32 حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة الصادرة بموجب قانون الدفاع لسنة 1992

2 ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ،2002، ص 387.

وقد قامت وزارة الصحة في المملكة العربية السعودية بإجراءات احترازية وقائية تضمنت تجهيز للعديد من المستشفيات و المراكز الصحية والإجراءات الاحتياطية، وفي المقابل نجد قانون الصحة العامة الأردني قد منح السلطات الصحية المختصة صلاحيات واسعة للحيلولة دون سريان الأمراض والأوبئة [(3)].

ولما كان فيروس كورونا وباء عالميا كما صنفته منظمة الصحة العالمية فقد كان لهيئات الضبط الإداري دورها في هذا الظرف الاستثنائي الذي أدى إلى إصدار عددا من القرارات الوزارية في السعودية وأوامر الدفاع في الأردن والتي أعطت السلطات الإدارية مكنة وقدرة الانطلاق لمواجهة الفيروس، وتتوزع هذه الهيئات بين الحكومتين عبر الوزراء المعنيين وأجهزة الضبط الإداري المحلية .

الفرع الأول

الإدارة المركزية

ليست كل الإدارة المركزية معنية ومختصة بتدابير الضبط الإداري الصحية والمتعلقة بالكورونا، إذ تتفاوت جهات الضبط الإداري المركزية بين جهات متصلة اتصالاً وثيقا بالوقاية ومكافحة الوباء وتلك الأقل اتصالاً.

أولا: الملك ورئيس مجلس الوزراء

لا يمارس الملك في المملكة العربية السعودية والملك في المملكة الاردنية اختصاصها تجاه جائحة كورونا بوصفهما جهة ضبط إداري وإنما وانطلاقا من نص المادة (62) من النظام الأساسي للحكم في السعودية والذي ينص « إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة اراضيها او أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء مهامها، أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك ان يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاما».

ونصت المادة (124) من الدستور الأردني حول أوامر الدفاع بنصها «إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء « وعليه صدرت أوامر الدفاع استنادا لقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 اعتباراً من 17/آذار 2020 والملاحظ ان هاتين المادتين سمحت لصناع القرار في البلدين باتخاذ الصلاحيات التي قد تحد او تقيد من الحقوق والحريات الواردة في الدستور، بل تعطيل القوانين فيما تستوعبه الحالة الوبائية، مع ملاحظة أمر الدفاع الواجب على الكافة والذي يلزم بلبس الكمامة والكفوف كوسيلة لمنع والحد من انتشار الوباء.

ثانيا: الوزراء

لما كان قانون الدفاع الأردني ونص المادة (62) من نظام الحكم السعودي قد منح للملك ورئيس الوزراء العديد من الصلاحيات الواسعة وعلى نطاق وزارات مختلفة فإنه يمارس هذه الصلاحيات عبر القرارات الوزارية أو أوامر الدفاع التي ينفذها الوزراء المعنيون كل في وزارته، وابرز هؤلاء الوزراء

أ- وزير الصحة

في الأردن أصدر رئيس الوزراء العديد من أوامر الدفاع ذات الصلة بالنواحي الصحية والمرتبطة ارتباطا وثيقا بالوقاية

3 قانون رقم 11 لسنة 2007 المعدل لقانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008 المنشور في الجريدة الرسمية ،4\4\2017 ،ص 3129 .

من وباء كورونا، ويعد وزير الصحة المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج والتدابير الصحية والمتعلقة برصد الوباء وآليات مواجهته ومن ذلك ما يتعلق بإنشاء المستشفيات الميدانية وغرف العزل وتجهيز الكوادر الطبية ذات الصلة ، و من ذلك أمر الدفاع رقم 11 والمتلق بالإجراءات الاحترازية و الوقائية في مواجهة وباء كورونا، و أمر الدفاع رقم 23 حول تفويض وزير الصحة وضع اليد على اي مستشفى لغايات علاج المرضى من الوباء ، وذلك بموجب قانون الدفاع الساري المفعول و المادة (22) من قانون الصحة العامة الأردني رقم 11 لسنة 2017.

أما في المملكة العربية السعودية فقد كان لوزارة الصحة دورا بارزاً حيث بدأت استجابتها مبكرًا على مرحلتين، الأولى حسب الأمر السامي الكريم في تاريخ 1 / 6 / 1441 هـ القاضي بتشكيل اللجنة العليا الخاصة باتخاذ الإجراءات الاحترازية كافة التدابير اللازمة لمنع انتشار جائحة كورونا المستجد كوفيد-19 والتي يرأسها وكيل وزارة الصحة الصحة العامة وتضم 6 جهات مشاركة وبناء على تقييم معطيات الوضع العالمي تم تصعيد الاستجابة إلى مرحلة أعلى حسب الامر السامي الكريم في تاريخ 1441/6/7هـ القاضي بتشكيل اللجنة المعنية باتخاذ جميع الاجراءات الاحترازية اللازمة لمنع تفشي فيروس كورونا في المملكة والتي يرأسها معالي وزير الصحة وعضوية الجهات المشاركة ولمتابعة وتنفيذ القرارات قامت وزارة الصحة بتطوير هيكل تنظيمي خاص للاستجابة للجائحة وأصدرت عددا من القرارات والإجراءات والتعليمات في هذا الشأن. وقد قامت وزارة الصحة في المملكة العربية السعودية بإجراءات احترازية وقائية تضمنت تجهيز 25 مستشفى لاستقبال الحالات المؤكدة، وتوفير 80 ألف سرير في كل القطاعات الصحية، و8 آلاف سرير عناية مركزة، و2200 سرير عزل.[4]

كذلك تمّ إجراء أكثر من 6000 فحص طبي بالمنافذ الجوية والبرية، وتطبيق الحجر الصحي للمشتبه بإصابتهم بالفيروس، وتطبيق الإفصاح في الجوازات لجميع القادمين على المنافذ الدولية، والتوعية الصحية بالطائرات والمنافذ. وفيما يتعلق بالرصد والمراقبة، تم تعميم دليل الإجراءات لفيروس كورونا الجديد للكادر الصحي في المنشآت الصحية كافة، ومراقبة الوضع الوبائي مع منظمة الصحة العالمية من خلال مركز القيادة والتحكم، وتكثيف زيارات الفرق الميدانية للتأكد من جاهزية أقسام الطوارئ لاستقبال الحالات المشتبه بها. وتمّ تحديث نظام الرصد الإلكتروني «حصن»، الذي يضمن وصول البلاغ فور إدخاله بالنظام إلى فرق الاستجابة السريعة من أجل التعامل معها فورا، وإنشاء صفحة إلكترونية مخصصة لتحديثات المرض وكل ما يتعلق به، والتأكد من توفر جميع اللوازم الطبية داخل المملكة. وبخصوص القدرات التشخيصية، تم تحديد المختبر الوطني بالمركز الوطني للوقاية من الأمراض ومكافحتها ليكون المختبر المرجعي الوحيد لفحص الحالات لضمان جودة العمل ومتابعة جميع العينات والحالات بمناطق المملكة كافة، علما أن الفحص يشمل أخذ عينات من الجهاز التنفسي للحالات المشتبه فيها بعد التأكد من مطابقتها لتعريف الحالة حسب الدليل الإرشادي، ووضع آلية لنقل العينات من جميع مناطق المملكة إلى المختبر الوطني على مدار 24 ساعة وكذلك خلال إجازة نهاية الأسبوع، واستخدام تقنية ذات دقة وحساسية عالية لتشخيص المرض.

وبشأن التوعية الصحية فقد أوضح العبد العالي أن الوزارة قامت بإنتاج عدد من المواد التوعوية التي تمثلت في 30 تصميما معلوماتيا، و12 فيديو، و3 فيديوهات بث مباشر، إلى جانب ترجمة المواد إلى 8 لغات، مشيرا إلى أنه فيما يخص التوعية الميدانية فقد استفاد منها 3.5 ملايين شخص، و2521 مدرسة، و46 جامعة.[5]

ب- وزير النقل

في الأردن نظمت أوامر الدفاع المتعلقة بوباء كورونا إجراءات التنقل داخل المملكة والتي طبقتها وزارة النقل ومنها تقليص الطاقة الاستيعابية للمواصلات العامة للمحافظة على التباعد الآمن، كما اتبعت سياسة منع التنقل بين المحافظات. وحظرت الطيران لفترة من الزمن حيث تم اغلاق المطارات

4 وكالة الأنباء السعودية (واس) https://www.spa.gov.sa/ بتاريخ 2/3/2020م

5 وكالة الأنباء السعودية (واس) https://www.spa.gov.sa/ بتاريخ 2/3/2020م

وفي السعودية فقد قامت بتعليق السفر إلى الصين ومن ثم تعليق الطيران الداخلي والحافلات وسيارات الاجرة والقطارات ثم بدأت حظر التجول من 7 مساء حتى 6 صباحا لمدة 21 يوم تلى ذلك تقديم حظر التجول الجزئي من 3 عصرا حتى 6 صباحا بالإضافة الى منع الدخول والخروج من الرياض، ومكة، والمدينة المنورة.[6]

ج- وزارة التعليم

فرضت كلا الوزارتان في السعودية والأردن إجراءات وتدابير ضبطية احترازية لمنع انتشار الفيروس والوقاية منه، كان أبرزها تعليق الدراسة لمدة محدودة ومن ثم تحويل التعليم من الطابع التقليدي الوجاهي الحضوري إلى الطابع الالكتروني والتعلم عن بعد، حيث تم تحويل الدراسة على صعيدي المدارس والجامعات إلى التعلم عن بعد، مما يخفف من الضغط على المواصلات والبنى التحتية وتخفيف التجمعات بما يساعد على منع الانتشار، فضلا عن قرارات منع حفلات التخرج لما تشكله من تجمعات واسعة تسمح بانتشار سريع للوباء و من ذلك امر الدفاع رقم 15 بموجب قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1993 .

د- وزارة السياحة

والتي سعت إلى تقليص المجموعات السياحية وإغلاق المطاعم والسماح فقط بالتوصيل دون القاعات واغلاق الاندية الرياضية وذلك في كلا البلدين.

الفرع الثاني

الإدارة اللامركزية

تمارس الإدارة المحلية صلاحياتها واختصاصاتها فيما يتعلق بالصحة العامة وباقي عناصر النظام العام، سواء تمثل ذلك بمراقبة المحال التجارية والتجمعات البشرية بالتعاون مع رجال الامن العام، والإشراف على تجهيز المخابز الخاصة وتوزيع المواد التموينية لا سيما الخبز وذلك في بداية الانتشار حيث قامت البلديات وأمانة عمان بمراقبة المحال وحركة المواطنين والسيارات ، حيث تولت الأجهزة اللامركزية العديد من المهام المتعلقة بإدارة البلديات و تقديم الخدمات .

المطلب الثاني

التدابير الضرورية للحد من وباء فيروس كورونا

تقتضي مكافحة الفيروس تدابير وإجراءات ضرورية وسريعة في سبيل المحافظة على الصحة العامة، انعكست هذه التدابير على حقوق وحريات المواطنين وإن كانت واردة في الدستور، فهو لا يحظرها كليا وإنما يقيدها بما يحقق التوازن بينها وبين الصحة العامة ومنع انتشار الوباء.

الفرع الأول

تقييد بعض الحقوق والحريات

6 الامر الملكي الكريم رقم 45942 وتاريخ 8 / 8 / 1441-2/4/2020

إن حفظ الصحة العامة بوصفه من عناصر النظام العام يفرض قيودا وتدابير قد تلقي بظلالها على الحقوق والحريات فالضرورات تبيح المحظورات، فالناظر لأوامر الدفاع التي أصدرتها الحكومة السعودية والأردنية منذ بدء الجائحة نجدها تتضمن قيودا ماسة بالحقوق الأساسية للأفراد وكذلك الحال بالنسبة للحقوق الاقتصادية والتجارية وحرية التنقل، حيث أن هذه الحقوق ذات تماس مباشر مع انتشار الفيروس.

أولا: تقييد حرية التجارة

من بين التدابير الاحترازية استعمال أسلوب الغلق التجاري وهي من جملة الإجراءات التي فرضت من قبل الوزارات المعنية في كلا البلدين، واجراءات التعليق المؤقت لبعض الأنشطة أو تحديد ساعات عملها ومن ذلك

أ- الإغلاق

وهو إجراء مؤقت احتياطي للمرافق والأعمال التي قد يكون لها أثر في انتشار الوباء، وهو نوع من أنواع الجزاءات الادارية التي قد تلجأ إليها الدولة ، ويقصد به المنع من استمرار استغلال المنشأة ، محلا تجاريا، مصنع، مكتب... عندما تكون محلا أو أداة لفعل يشكل خطرا على النظام العام. ((7))

ومن ذلك الأوامر المتعلقة بإغلاق المحال التجارية ومنها المطاعم وصالات الاندية الرياضية والمسابح والأفراح في السعودية والأردن على حد سواء. و من ذلك امر الدفاع رقم 19 والمتعلق بتنظيم ساعات الحظر و ساعه صلاة يوم الجمعة والأمر رقم 15 حول تنظيم المحال التجارية

بل وامتد الإغلاق إلى دور العبادة مثل الحرمين الشريفين والمساجد والدوائر الحكومية من وزارات ومدارس وجامعات وغيرها من القطاعات الحكومية والخاصة وفرض العمل عن بعد فيها و كذلك في الاردن المساجد والكنائس ودور تحفيظ القرآن والمدارس والجامعات، واتسع الغلق وضاق حسب انتشار الفيروس بين اغلاق كامل لكل الانشطة الحيوية في البلدين ككل ثم كان هناك اغلاقات جزئية لمحافظات أو أحياء وأحيانا مباني دون أخرى بل ونشاط دون آخر، أما فيما يتعلق بالحج كشعيرة مهمة لكل المسلمين فقد قررت السعودية إقامة حج 1441هـ بعد محدود جدا يقدر بعشرة آلاف فقط من المواطنين والمقيمين واجراءات احترازية مشددة حيث تم السماح بالحج لمن هم أقل من 65 عاما ولا يعانون من أمراض مزمنة بشرط الخضوع لفحوص كورونا قبل الحج مع تجهيز مستشفى متكامل وتخصيص طواقم طبية لمرافقة الحجاج و مراعاة التباعد الاجتماعي أثناء أداء المناسك بالإضافة الى تطبيق حجر صحي على الحجاج لمدة 14 يوما بعد الحج.

ويسعى هذا الإجراء الى منع الاحتكاك الجسدي والتقارب الذي يشكل بيئة خصبة للوباء.

ومن ذلك أمر الدفاع رقم 17 و 2 و غيرها مما تحقق التباعد وتحقيق الوقاية من الوباء)، هذا مع مراعاة عدم تعطيل المرافق الحيوية اللازمة لسير الحياة كمرفق الكهرباء والمياه.

ب- التعليق المؤقت للأنشطة التجارية

تضمنت أوامر الدفاع قرارات الإغلاق الكامل للعديد من الانشطة إلا أنها راعت انشطة أخرى حسب طبيعتها وقضت بإغلاق جزئي ومؤقت لها، ومنعت التجمع فيهما. وكان الإغلاق للنوادي الرياضية والمسابح لفترات من الزمن لتعود أوامر الدفاع بفتحها مرة أخرى، بأن تغلقها مثلا لمدة شهر أو أيام ومن ذلك مثلا غلقها للحدود البرية والجوية ووقف حركة الطيران. ومنع النقل البري وتقليص عدد الركاب في النقل البري منعا للازدحام وتحقيقا للتباعد الجسدي.

7 محمد سعد فودة النظرية العامة للعقوبات الإدارية دراسة فقهية قضائية مقارنة دار الجامعة الجديدة للنشر، 2010، ص141.

ثانيا: تقييد الحق في التجمع والاجتماع

تضمنت الأوامر في البلدين قيودا تقضي بمنع تجمع الأشخاص لأكثر من سبعة، كما منعت التقارب بين الأشخاص لمسافة قريبة، وكان المنع تارة شاملا كافة أرجاء المملكتين ثم أصبح متعلقا بمناطق ومحافظات ثم إقرار حظر يوم الجمعة وفرضت قيود على أعداد المصلين في المساجد، بل وتم اطلاق صافرات الانذار في مواعيد معينة ازدادت وتقلصات حسب الوضع الوبائي.

وبالرغم من سعي الحكومتين لمنع التجمع والتجمهر إلا أن إجراءاتها الاحترازية لم تؤت ثمارها دوما. إذ ترافق الحجر مثلا مع التزاحم على المخابز ومراكز تقديم الخدمات، ومن ذلك أمر الدفاع رقم 15 الذي قرر منع التجمعات و الحفلات و تحديد الطاقة الاستيعابية للمطاعم و حافلات النقل العام الصادر في 9\8\2020 بموجب قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1993

ثالثا: تقييد حرية التنقل.

حدد المشرع ضمن أمر الدفاع حركة المواطنين وتنقلاتهم سواء على الأقدام أم عبر وسائل النقل على اختلافها بهدف التخفيف من الاختلاط ولمنع انتشار الفيروس، بل إنه أغلق ومنع التنقل في مجالات شتى وجعل الاستثناء ضيقا كما هو الحال مثلا بالنسبة للمزارعين وحركة الأطباء ومن تقتضي طبيعة عملهم وجوب تنقلهم.

ويرى الباحثين أن تقييد حركة التنقل لا سيما فيما يتعلق بوسائل النقل العام ضرورة لازمة لا سيما في الموسم الشتوي الذي يقتضي الإغلاق منعا للبرد، وفي الحظر المتحقق أيام العطل ولما يترتب على حرية التنقل من تجمعات بشرية وتقارب لا سيما في فترات التنزه .

الفرع الثاني

تنظيم المؤسسات والمرافق الخدماتية

تضمنت أوامر الدفاع العديد من القرارات التي تهدف إلى الوقاية ومنع انتشار الوباء، ومنها ما تعلق ليس فقط في حقوق المواطنين بل حرياتهم تحديدا، وإنما في تنظيم الحياة الاقتصادية والعمل.

أولا: العطل الاستثنائية

تضمنت التدابير الوقائية في سبيل منع انتشار الوباء قرارات تقضي بتعطيل الأعمال والدوائر والمؤسسات لمد مختلفة مدفوعة الأجر، كما ذهبت بعد ذلك إلى العمل بالتناوب بنسبة 50% من الموظفين. وهذا يقتضي إقرار مسؤولية الدولة عن أي أضرار محتملة ناتجة عن هذه التدابير الاحترازية، وفي ذلك تفعيل للمسؤولية الإدارية بلا خطأ ((8))

على أن يستثنى من هذا التدبير الموظفين العاملين ممن تقتضي طبيعة عملهم دوامهم الكامل، حيث تم منحهم تراخيص تسمح لهم بالتنقل للقيام بواجباتهم الوظيفية حسبما تقتضيه الحال ،و من ذلك اوامر الدفاع رقم 9 المتعلقة بالضمان الاجتماعي و الامر رقم 6 المتعلق بأعمال القطاع الخاص الصادر عن رئيس الوزراء في 16\4\2020 بموجب قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1993

هذا وتضمنت أوامر الدفاع تنظيما لآلية التعطيل:

8 للتوسع حول هذه النظرية صفاء السويلميين دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الإنسان ،دار وائل للنشر ط1 ،2012.

1- تعطى الأولوية للأمهات والحوامل.

2- أصحاب الأمراض المزمنة.

وينعكس تنظيم العمل على وجوب تأمين وتنظيم وسائل النقل العام والخاص لأولئك المستخدمين.

ثانيا: العمل عن بعد

يقصد بالعمل عن بعد «العمل الذي يمكن أن يؤدي في مكان ما بعيد عن المكتب سواء أكانت طبيعة العمل دواماً كلياً أم جزئياً أم في أيام معينة وأحيانا الوظيفة والاتصال يكون الكترونياً بدلا من الانتقال إليه[9]».

تضمنت الأوامر النص على العمل عن بعد في القطاعات التي تسمح أعمالها بذلك وأبرز هذه القطاعات قطاع التربية والتعليم والتعليم العالي، حيث قامت وزارة التربية والتعليم في البلدين بإعداد منصات تعليمية ومحطات تلفزيونية لبث الدروس في مواعيد محددة لكافة الصفوف، وفعلت الجامعات منصاتها وطورتها في سبيل العملية التعليمية دون انقطاع ، و منها أمر الدفاع رقم 7 المتعلق بتنظيم العمل في المدارس والجامعات والذي نص على أنه « في ضوء الظروف الاستثنائية السائدة ، وبهدف الوقاية من انتشار وباء كورونا ، وحرصا على استمرار العملية التعليمية ، وتمكينها من الاعتماد على طرق التعليم غير التقليدية ، من خلال الوسائل الإلكترونية الحديثة ، واعتبارا من تاريخ قرار مجلس الوزراء وبلاغ رئيس الوزراء بتعطيل الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات والهيئات العامة أعمالها ، بما فيها المؤسسات التعليمية ، ولغاية مباشرتها للدوام وعودة الدراسة فيها كالمعتاد ، وفقا للقرارات الصادرة عن الجهات الرسمية ، أقرر إصدار أمر الدفاع التالي:

أولا: بالنسبة للمؤسسات التعليمية العاملة في المملكة وفقا لأحكام قانون التربية والتعليم:
1. تعتمد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية ، ومختلف أشكال تقييم تحصيل الطلبة التي تتم بالوسائل الالكترونية ، أو التعليم عن بعد كأحد الوسائل والأساليب المقبولة والمعتمدة في جميع المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة ، داخل المملكة فقط وفقا لأحكام قانون التربية والتعليم.
2. يعد التعليم غير التقليدي أو التعليم عن بعد دراسة فعلية منتظمة ومقبولة لكافة الغايات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة بالمؤسسات التعليمية وفقا لأحكام قانون التربية والتعليم بما في ذلك المدة المقررة للسنة الدراسية الحالية 2020/2019 . .

ثالثا: فيما يتعلق بمؤسسات التعليم العالي كالجامعات وكليات المجتمع والكليات المتوسطة التي تعمل داخل المملكة فقط وفقا لأحكام قانون التعليم العالي:
1. تعتمد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية التي تتم بالوسائل الالكترونية أو التعليم عن بعد ، وتعد مقبولة لجميع الغايات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة بمؤسسات التعليم العالي بما في ذلك المدة المقررة للعام الجامعي 2020/2019

كما وتضمنت أوامر الدفاع التشديد على وجوب ارتداء الكمامة والتباعد الأمن، وفرضت غرامات على الاشخاص والمنشآت المخالفة، بل وشددت بإغلاق المحال والمنشآت المخالفة لهذه الإجراءات.

الفرع الثالث

9 نبيلة بن يوسف، الثورة الإدارية الحديثة، العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، مجلة الكترونية جزائرية خاصة، العدد 32، عدد خاص لفيروس كورونا (كوفيد-19) ابريل/2020 ، ص80.

الحجر المنزلي

أقرت الأوامر في البلدين بالحجر سواء المنزلي أم لأولئك القادمين من الخارج لا سيما مع بداية انتشار الوباء، حيث تم حجز العديد من الفنادق للقادمين من الخارج وإجراء الحجر الاحترازي لهم، ثم انتقلت الإجراءات إلى حجر المصابين في منزلهم ومباني كاملة ان ثبت وجود إصابات في داخلها، كما تم حجر مناطق كاملة، إلا أن مسألة الحجر الكلي لمناطق ومباني كاملة انعكس سلبا على حركة المواطنين والعملية الاقتصادية.

وتنوع الحجر أيضا إلى حجر المواطنين خلال ساعات من اليوم تارة بين السابعة مساء إلى السادسة صباحا وأحيانا أخرى تضييق هذا الحجر ويقع حسبما تقرره لجنة الاوبئة المتخصصة.

الفرع الرابع

التدابير الاحترازية

تضمنت أوامر الدفاع اجراءات وبنود تبيح للسلطة المختصة باتخاذ أي إجراء وقائي وضروري لمنع تفشي وباء كورونا, وهي إجراءات تتعلق بالوقاية الصحيحة والتي قد تصل حد تفعيل مساهمة المواطنين للمساهمة في الوقاية من الوباء ومنها:

أولا: التدابير الصحية الوقائية

نصت المادة 31 من النظام الأساسي للحكم في السعودية على "تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر الرعاية الصحية لكل مواطن". كما تضمن الدستور الأردني في الباب الثاني منه تحت عنوان حقوق الأردنيين وواجباتهم ما يتضمن في مضمونه الحق في الصحة العامة وكذلك نص قانون الصحة العامة الأردني على أن « تكفل الدولة الوقاية من الأمراض الوبائية ...» وهذه الكفالة تتم عبر اجراءات وقائية وعلاجية عدة للحيلولة دون انتشار الأوبئة ومنها وباء كورونا.

فحماية الصحة العامة يعد عنصرا من عناصر النظام العام الرئيسية والجوهرية ومن أولى أولويات البنود حفظ الأمن الصحي للمواطنين.

ومن الإجراءات التي فرضتها الأوامر في البلدين مسألة الحجر الصحي للأشخاص القادمين بل وتم حجز الفنادق لهم وإجراء الفحص لكافة القادمين للمملكتين وحجر من ثبت إصابته بالفيروس. ولجوء الدولة ايضا للحجر المنزلي منعا للعدوى وانتشارها السريع، بل تكفلت الدولة بإجراء الفحص العشوائي عبر لجان الفحص العشوائي المنتشرة في المملكة. و من ذلك امر الدفاع رقم 8 حول وجوب الإفصاح عن حالات الاصابة و الامر رقم 11 حول العمل ضمن ضوابط معينة.

كما لا بد من التعاون الدولي في ميدان الوقاية ومكافحة الوباء، إذ أنه وباء سريع الانتشار عابر للحدود لا تستطيع دولة واحدة بعينها محاربته، لاسيما مع قابليته للتحور السريع .

وعليه لا بد من اللجوء لأحكام ونصوص الأنظمة الصحية الدولية كمنظمة الصحة العالمية، والتي تدعو الدول إلى وضع برامج عمل لخدمة صحة الأفراد والمجتمع على حد سواء.((10))

حيث تضمنت المادة (2) من هذا النظام غرضها المتمثل في العمل للحيلولة ومنع انتشار المرض على الصعيد الدولي والوقاية منه والحيلولة دون انتشاره باتخاذ التدابير اللازمة والمشتركة لذلك.

ثانيا: الاستعانة وحشد المواطنين للتطوع

10 اللوائح والانظمة الصحية الدولية 2005 المعتمدة تحقيق 23/ 200 الجريدة الرسمية رقم 43 مؤرخة في 28/8/2013.

إذ دعت التعليمات وأوامر الدفاع في البلدين والزمت البعض للمشاركة في مكافحة الوباء ومن ذلك مثلا ما تعلق بالاستعانة بالمستشفيات الخاصة بل والسماح لمن لديه الرغبة التطوع والمشاركة في مكافحة الوباء وتفادي التجمعات والتبليغ عن كل من يخرق الحظر أو يتجمع بما يخالف أوامر الدفاع.

المطلب الثالث

التدرج في التدابير الوقائية

تتخذ هيئات الضبط الاداري اجراءاتها وتدابيرها في مواجهة الوباء وبصورة متكاملة دفعة واحدة إذ أنها تدرجت بها، لا سيما عند ثبوت عدم جدوى وفعالية احدها أو وجوب ضبطه وتقييده بصورة أفضل وأكثر فاعلية لا سيما أن مدة هذه الإجراءات مما يجب أن تقاس فاعليته على الأطراف المعنية به ومنها، فانتقلت الاجراءات من سلطة الادارة التقديرية إلى سلطتها المقيدة وضمنت إجراءاتها العقوبات التي قدرت بأنها رادعة وكافية.

الفرع الأول

من السلطة التقديرية إلى السلطة المقيدة

تضمنت الأوامر والتعليمات والتي يمكن ان نصنفها بالقرارات التنظيمية العامة تضمنت قواعد عامة مجردة شأنها شأن القانون العديد من العبارات والصلاحيات التي اعطيت لهيئات الضبط المعنية تفاوتت في بدايتها من حيث سلطة الهيئات التقديرية وتعود هذه الأوامر وتتوزع إلى استخدام التشدد والإلزام ينسجم مع طبيعة هذه القواعد الآمرة الملزمة وبما يحقق الغاية منها في مكافحة الوباء ومن ذلك مثلا ما يتعلق بتحديد ساعات الحظر وأنواعه وقطاعاته أو المدن المعنية به مع ضرورة مراعاة عدم تعسف الإدارة عند استعمالها.

الفرع الثاني

اللجوء إلى القوة الجبرية

إن من ميزات الضبط الإداري صلاحية استخدام القوة والتنفيذ الجبري في سبيل تنفيذ أهدافها وحماية النظام العام[11] ويعد هذا الامتياز للسلطة الضبطية أهم وأخطر امتياز يعطى لها مقابل القيام بواجباتها، ضمن ضوابط تضمن عدم اساءة الادارة في استخدام سلطتها وخروجها عن غايتها المحددة لها.

ومع وجود حالة الضرورة ظرف كورونا الاستثنائي فقد منحت الهيئات الوظيفية بموجب نصوص أوامر الدفاع صلاحية استخدام القوة الجبرية والتنفيذ الجبري لتنفيذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون انتشار الوباء بل لا بد من الاستعانة بقوات الأمن للمحافظة على التقيد بالنظام سواء الكلي أم الجزئي وضبط القطاعات المخالفة وإغلاقها أو مصادرة السيارات المخالفة وإيداعها مناطق الحجز المحددة.

الفرع الثالث

١١ () للتوسع حول هذه المسألة انظر محمد الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، ٢٠١٥، ط١، ص٢١٢.

العقوبات الإدارية الجنائية للحد من الوباء

لا تحقق هيئات الضبط غايتها بمجرد إصدار قرارات وأوامر ضبطية تنظيمية ولا يكفي اقتران هذه القرارات والأوامر بالاستعانة بالقوة المسلحة، إذ لا بد من وجود جزاءات تفرضها هذه السلطات على المخالفين، وتتنوع الجزاءات فمنها جزاءات ادارية وأخرى جنائية، بل وهناك جزاءات ادارية جنائية((12)) .

ومن العقوبات التي تضمنتها هذه الأوامر التنظيمية ما تعلق بسحب التراخيص وانهائها ومصادرة وسائل النقل المخالفة وإغلاق القطاعات والمحال والصالات المخالفة وفرض الغرامات، بل واضيفت عقوبة الحبس ايضا.

ويرى الباحثين التوجه نحو التشدد بالعقوبات كلما قل التزام الأفراد بما تضمنته أوامر الدفاع في سبيل الوقاية ومكافحة الوباء مقترنة بوعي المواطنين.

الخاتمة

تناولت الدراسة كيف لهيئات الضبط الإداري أن تسعى للحد من انتشار وباء كورونا وماهية التدابير المتخذة ، وتوصلت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات نعرفها فيما يلي:

أولا: النتائج

1. جعل المشرع السعودي و الاردني الاساس التشريعي لمواجهة وباء كورونا ضمن النصوص التشريعية في النظام الأساسي للسعودية و الدستور الأردني منح صلاحية مواجهتها لمجلس الوزراء .
2. أصدرت السلطات المختصة في كل من الدولتين العديد من القرارات و اوامر الدفاع لمواجهة وباء كورونا و ان كان الكثير منها قد قيد الحقوق و الحريات.
3. سعت السلطات المختصة في كل من الدولتين لتحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة و بين المصلحة العامة في مواجهة الوباء
4. تراوحت أعمال السلطة المختصة في الدولتين بين السلطة المقيدة و التقديرية في مواجه الوباء لاسيما في حالات الحظر الكلي و الجزئي و التنقل بين العقوبات بين التشديد و التخفيف

ثانيا : التوصيات

1. دعوة السلطات المختصة في بلدي الدراسة إلى تحديد ماهية وباء كورونا لتحديد طبيعة الصلاحيات الممنوحة للسلطات المختصة ، في ظل تحديد الطبيعة القانونية لوباء كورونا بوصفه ظرفا طارئا .
2. تحقيق الرقابة الفاعلة على السلطات المختصة بمواجهة الوباء لمنع تعسفها في استخدام سلطتها

12 للمزيد حول الجزاءات الادارية الجنائية انظر محمد سعيد فودة النظرية العامة للعقوبات الادارية دراسة فقهية وقضائية مقارنة دار الجامعة الجديدة للنشر،2010.

3. زيادة الوعي لدى المواطنين بوجوب الالتزام بقواعد السلامة و اخذ المطعوم

4. تشديد الجزاءات المترتبة على من يخالف قرارات وأوامر الدفاع المتعلقة بمواجهة الوباء

وفي الختام نتوجه بالشكر لمن مول هذا البحث بالكامل وهي جامعة الملك عبدالعزيز بموجب المنحة رقم (IFPAS-2020-152-022) لذلك يعترف المؤلفان بامتنان الدعم الفني والمالي من وزارة التعليم وجامعة الملك عبدالعزيز، جدة، المملكة العربية السعودية.

المراجع:-

- بدوي، ثروت (2002). «القانون الإداري»، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الخلايلة، محمد (2015). «القانون الإداري»، الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة.
- السويلميين، صفاء (2012). «دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الإنسان، دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني»، ط1، عمان: دار وائل للنشر.
- فودة، محمد (2010)، "النظرية العامة للعقوبات الإدارية دراسة فقهية وقضائية مقارنة" دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع.
- القحطاني، محمد (2020م). النظام الدستوري للمملكة العربية السعودية، دار حافظ، جدة،
- القحطاني، محمد (2021م). «القانون الإداري السعودي»، جدة: دار حافظ.
- يوسف، نبيلة، «الثورة الإدارية الحديثة العمل عن بعد»، مجلة الندوة للدراسات القانونية مجلة الكترونية جزائرية خاصة العدد 32 عدد خاص لفيروس كورونا كوفيد 19 أبريل 2020

References

Bidway, T. (2002). Alqanun al'iidari, Cairo, Al Nahda Al-Arabia publishing.

Alkhalayla, M. (2015). Alqanun al'iidari, alkutaab al'awala, Amman, Al Thaqafa publishing.

Alsuwilimiayn, S. (2012). Dawr maswuwliat al'iidara bialtaewid fi taeziz ahtiram huquq al'iinsan, dirasat muqarana watatbiqia fi alqanun al'urduni, 1st edition, Amman, Dar Wael for Publishing.

Fawdat, M. (2010), Alnazaria aleama lileuqubat al'iidaria, dirasa fiqhia wa qadayiya muqarana, Dar Elgameaa Elgadida for publishing.

Alqahtani, M. (2020mi). Alnizam aldusturi lilmamlaka alearabia alsaeudia, Dar Alhafiz for publishing, Jeddah.

Alqahtani, M. (2021mi). Alqanun al'iidarii alsaeudii, Dar Alhafiz for publishing, Jeddah.

Yusif, N. Althawra al'iidaria alhaditha aleamal ean bued, El- Nadwa journal for legal studies, Algerian online magazine, Issue 32, issue for Corona virus Covid 19 April 2020.