جامعة قطر
QATAR UNIVERSITY

كلية القانون
College of Law
QATAR UNIVERSITY جامعة قطر

# تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر في ظل أزمة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة

الاسم : محمد عبدالله الزبيري

رقم القيد : ٢٠١١٠٨٠٥٦

بإشراف الدكتور: إسلام إبراهيم شيحا

## المقدمة

تتمتع الإدارة العامة في مجال ممارسة وظيفة الضبط الإداري بسلطات خولّها إياها القانون بمعناه الواسع، تمكّنها من اتخاذ تدابير تقيد من خلالها حريات الأفراد، إلا أن حدود هذه السلطات تختلف ضيقاً واتساعاً وفقاً لتغير الظروف والأحوال، فهي في الظروف العادية أضيق منها في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والاضطرابات وانتشار الأوبئة والأمراض المهلكة كانتشار فيروس (كوفيد ١٩).

ولقد أدركت دول العالم ومنها دولة قطر، مدى خطورة جائحة كورونا التي بدأت في عام ٢٠١٩، و انعكست آثارها على القطاع الصحي وعلى النشاط الاقتصادي، والتجاري، والتعليمي، والديني، والخدمي وبكلمة جامعة فقد أثرت على كافة مناحي الحياة، وأمام هذا الخطر الداهم، والظرف الاستثنائي الخطير فقد انبرت سلطات الضبط الإداري للتصدي له، من خلال اتخاذ عدد من التدابير الضبطية خشية من اتساع نطاق تفشي الوباء، وذلك حماية للنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ومن الطبيعي أن يحتل عنصر الصحة العامة المقام الأول، لأن جائحة كورونا تهدد هذا العنصر بصورة مباشرة، وإن كان لها انعكاساتها وتأثيراتها الخطيرة المباشرة وغير المباشرة على العناصر الأخرى، حيث تتعلق التدابير المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري بتنظيم نشاط وحرية الأفراد ووضع القيود الضرورية عليها بما يتماشى والصالح العام[١].

ورغم أهمية تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة جائحة كورونا والتي جاءت استجابة إلى ما أعلنته منظمة الصحة العالمية في (١١ مارس ٢٠٢٠) من أن مستوى تفشي فيروس كورونا (كوفيد ١٩) قد بلغ مستوى الجائحة،

---

[1]( **)- د. نورة موسى،** إجراءات الضبط الإداري لمكافحة فيروس كورونا (كوفيد ١٩) وجهود الإدارة في حماية المواطنين، بحث علمي منشور في مجلة البحوث القانونية، العدد ١٢، ٢٠٢١، ص ٢.

وبعد أن دعت تلك المنظمة الحكومات إلى اتخاذ خطوات عاجلة وأكثر صرامة لوقف انتشار الفيروس انطلاقاً من التزامها المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادقت عليه أغلب دول العالم، حيث يتوجب عليها اتخاذ كافة التدابير الفعالة للوقاية من الأمراض الوبائية والمستوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحته[٢]، ناهيك عن واجباتها المفروضة عليها بموجب الدستور والقوانين الوطنية، إلا أنه مهما بلغت مخاطر الظرف الاستثنائي متمثلاً بجائحة كورونا (كوفيد – ١٩) فإنها يجب أن لا تؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة مساساً يؤدي إلى القضاء عليها أو مصادرتها تحت ذريعة مواجهة جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)، لأن هذه الحقوق والحريات العامة مكفولة دستورياً، كما أن الضرورة تقدر بقدرها، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري الانحراف باستعمال السلطة الموضوعة بين يديها، بل لا بد من استعمال هذه السلطة للحفاظ على النظام العام بكافة مقوماته ولا سيما عنصر الصحة العامة.

وسيحاول الباحث دراسة **تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر في ظل أزمة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة** من خلال ما يلي:

**أولاً– أهمية البحث:**

---

**(٢) –** من الجدير بالذكر إن الحكومات وفقاً لأحكام القانون الدولي ملزمة باحترام (مبادئ سيراكوزا) التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة عام ١٩٨٤ والتي تتضمن توجيهاً ملزماً حول ردود الحكومة التي تقيد حقوق الإنسان لأسباب تتعلق بالصحة العامة أو الطوارئ الوطنية بحيث توجب أن تكون كل التدابير التي تتخذ لحماية الناس والتي تقيد حقوقهم وحرياتهم قيوداً قانونية ضرورية ومتناسبة ومحددة زمنياً وكل تقييد للحقوق يجب أن يراعي الأثر غير المتناسب على مجموعة سكانية أو فئات مهمشة بعينها تنص مبادئ سيراكوزا على أن تكون القيود :

١- محددة ومطبقة بما يتماشى مع القانون.
٢- موجهة نحو هدف مشروع للمصلحة العامة.
٣- ضرورية للغاية في مجتمع ديموقراطي لتحقيق هدف ما.
٤- الأقل تدخلاً وتقييداً لبلوغ هدف معين.
٥- مستندة إلى أدلة علمية وليست تعسفية أو تمييزية عند التطبيق.
٦- محددة زمنياً وتحترم كرامة الإنسان وخاضعة للمراجعة.

حتى إن كان بحثنا في مجال القانون الإداري وليس في مجال القانون الدولي، إلا أن الباحث يرى أنه من الممكن الاسترشاد بالمبادئ المذكورة لتحديد الشروط الواجب توافرها بالتدابير التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد ١٩).

تتجلى أهمية البحث في تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر في ظل أزمة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة، في أنه يسلط الضوء على تدابير الضبط التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري في قطر لمواجهة أزمة كورونا، ويحدد أثر هذه التدابير على الحقوق والحريات العامة، وبالتالي فإنه يوضح مدى الحاجة إلى تلك التدابير، وبذلك نتعرف على مدى كفاية هذه التدابير لمواجهة أزمة كورونا، ومن جانب آخر يتبين لنا فيما إذا كانت سلطات الضبط الإداري قد بالغت فيما اتخذته من تدابير ضبطية، أو أنها اعتدت على الحقوق والحريات العامة، وبالتالي فإن هذا البحث يعالج موضوعاً مهماً هو تحديد كيفية حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية والتي تعد أزمة كورونا نموذجاً واضحاً لها.

**ثانياً- مشكلة البحث:**

رغم أن القانون قد أناط بسلطات الضبط الإداري في الدولة اتخاذ التدابير الضبطية الملائمة لمواجهة الأخطار التي تتهدد النظام العام بعناصره المختلفة، ورغم أن صلاحيات هذه السلطات تتسع كثيراً في ظل الظروف الاستثنائية ومنها أزمة كورونا، إلا أن ذلك يجب ألا يؤدي إلى مصادرة الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور.

ويأتي هذا البحث ليحدد بدقة ماهية التدابير الضبطية التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري في دولة قطر لمواجهة أزمة كورونا، ويحدد مدى الحاجة إلى هذه التدابير، ويوضح ما إذا كان من الممكن مواجهة أزمة كورونا بتدابير ضبطية أخف تأثيراً على الحقوق والحريات العامة، ويبين ما إذا كانت التدابير الضبطية المتخذة في ظل أزمة كورونا قد انطوت على مصادرة للحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور.

**ثالثاً- أهداف البحث:**

يهدف الباحث من خلال دراسة تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر في ظل أزمة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة، إلى تحديد تطبيقات تدابير الضبط الإداري في أزمة كورونا في دولة قطر من خلال دراسة

التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات، والتدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل.

ومن ثم ينتقل إلى دراسة أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، كحق التنقل وحق العمل وحق التعليم وحرية ممارسة الشعائر الدينية وغيرها.

وهو بالتالي يهدف إلى تحديد مدى مساس التدابير الضبطية المتخذة في ظل أزمة كورونا بالحقوق والحريات العامة ومدى الحاجة إليها.

**رابعاً- أسئلة البحث:**

١- ما هي التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات في قطر؟

٢- ما هي التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل؟

٣- ما هي الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩)؟

٤- ما هي الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩)؟

**خامساً- منهجية البحث:**

اتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن من خلال دراسة وتحليل تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر لمواجهة جائحة كورونا، واستنتاج مدى تأثير هذه التدابير على الحقوق والحريات العامة، ومدى الحاجة إليها، كما اتبع المنهج المقارن من خلال المنهج المقارن كلما أمكن ذلك، من خلال مقارنة الرقابة على تدابير الضبط الإداري في دولة قطر، وفي عدد من الدول الأخرى مثل فرنسا وبريطانيا.

**سادساً- خطة البحث:**

تم تقسيم البحث إلى:

**المقدمة.**

**المبحث الأول:** تطبيقات تدابير الضبط الإداري في ظل أزمة كورونا في دولة قطر.

**المطلب الأول:** التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات.

**المطلب الثاني:** التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل.

**المبحث الثاني:** أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة.

**المطلب الأول:** الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل أزمة كورونا (كوفيد ١٩).

**المطلب الثاني:** الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل أزمة كورونا (كوفيد ١٩).

**خاتمة (نتائج وتوصيات)**

## المبحث الأول

## تطبيقات تدابير الضبط الإداري في ظل أزمة كورونا في دولة قطر

**تمهيد وتقسيم:**

اتخذت سلطات الضبط الإداري في دولة قطر عدداً من التدابير الضبطية لمواجهة انتشار جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)، وقد كان الكثير من هذه التدابير تدابيراً وقائية إضافة إلى وجود بعض التدابير العقابية التي تهدف إلى فرض احترام التدابير الوقائية على أفراد المجتمع لدفعهم إلى التقيد بها، ويقصد بالتدابير الوقائية[٣]، تلك التدابير الضبطية التي تفرضها سلطات الضبط الإداري في الدولة، والتي تنطوي على قيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الافراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار جائحة كورونا (كوفيد ١٩)، انطلاقاً من أن سلطات الضبط الإداري تنهض بمهمة توفير ظروف ضمان الحق في الحياة الذي كفله الدستور وحماه المشرع كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة [٤].

---

**(٣) –انظر: د. إسلام إبراهيم شيحا**، التدابير الوقائية والعقابية لتأمين الفعاليات الرياضية ضد ظاهرة شغب الملاعب (دراسة مقارنة)، بحث علمي مقدم في إطار المشروع البحثي المعنون "نحو تطوير البنية التشريعية الرياضية في دولة قطر كمتطلب لتنظيم الفعاليات الرياضية الكبرى " والحاصل على جائزة الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي لعام ٢٠٢٠، منشور في دار نشر جامعة قطر، ص ٩.

**(٤)- شيماء الشاوي**، نظرات قانونية حول فيروس كورنا المستجد – كوفيد ١٩، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد ١٩ – العدد ١٧، إبريل ٢٠٢٠، ص ٩٠.

واستناداً لنص المادة (٢٣) من الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ التي جاء فيها:" تعنى الدولة بالصحة العامة وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون "، فضلاً عما يتضمنه الدستور القطري من تخويل مجلس الوزراء اختصاص رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة (المادة ٧/١٢١ من الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤) ،وهو ما يخول المجلس المذكور إصدار لوائح ضبط إداري مستقلة للحفاظ على الصحة العامة، واتخاذ التدابير الملائمة للتصدي للأمراض والأوبئة، فقد سارعت دولة قطر إلى اتخاذ خطوات جدية وقوية للحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد – ١٩) والتخفيف من آثارها، من خلال تشكيل اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي عقدت عدداً من الاجتماعات لاتخاذ الوسائل والقرارات الكفيلة بالحد من انتشار الجائحة، كما قام المشرع القطري بإصدار القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدِّل لأحكام المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، والذي خوّل وزير الصحة بوصفه أحد أعضاء الضابطة الإدارية، اتخاذ العديد من التدابير وإصدار عدد من القرارات لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)[٥].

وسيحاول الباحث تسليط الضوء على تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر إبان أزمة انتشار جائحة كورونا (كوفيد – ١٩) من خلال ما يلي:

**المطلب الأول:** التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات.

**المطلب الثاني:** التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل.

---

**(٥)- د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد**، الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، بحث علمي منشور في المجلة الدولية للقانون المجلد العاشر، العدد الثالث، ٢٠٢١، عدد خاص بمؤتمر (القانون في مواجهة الأزمات العالمية – الوسائل التحديات، كلية القانون، جامعة قطر، ٧- ٨ فبراير، ٢٠٢١، ص ٦٥.

## المطلب الأول

## التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات

تتطلب مكافحة انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، ولا سيما جائحة كورونا (كوفيد – ١٩) اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على النظام العام بصورة عامة والصحة العامة على وجه التحديد بوصفها إحدى مقومات النظام العام، وتأخذ هذه التدابير شكل اللوائح التنظيمية مخصصة الهدف، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على الصحة العامة وتمتاز هذه التدابير بالعمومية والتجريد، غير أنها تفرض العديد من القيود على الحقوق والحريات المكفولة دستورياً بغرض الحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)[٦].

ورغم أن قانون الأحكام العرفية القطري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ قد أجاز في المادة الأولى منه:" ... إعلان الأحكام العرفية في البلاد كلما تعرض للخطر، الأمن أو النظام العام، أو سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو حدث ما يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، سواء كان ذلك بسبب وقوع عدوان أو قيام حالة تهدد بوقوعه أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث أو انتشار وباء "، ورغم أن الدستور القطري يخوِّل سمو الأمير صلاحية إعلان الأحكام العرفية، لمواجهة الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ التي تعد جائحة كورونا نموذجاً لها، حيث تشكل ظرفاً استثنائياً كما سبق أن أوضحنا، يخول سلطات الضبط الإداري اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذا

---

**(٦)- غربي أحسن**، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – ١٩)، بحث علمي منشور في حوليات جامعة الجزائر ١، المجلد (٣٤) عدد خاص (القانون وجائحة كوفيد ١٩)، ص١٣.

الظرف، أوضحتها المادة (٣) من قانون الأحكام العرفية التي جاء فيها:" للأمير متى أعلنت الأحكام العرفية أن يأمر باتخاذ كل أو بعض التدابير التالية:" ١- تحديد أسعار السلع ومنع احتكارها.

٢- تحديد مواعيد عمل المحال العامة أو بعض أنواع منها وتعديل تلك المواعيد وإغلاق المحال المذكورة كلها أو بعضها.

٣- منع أي اجتماع عام أو تجمع وفضه ووقف نشاط أي ناد أو جمعية أو مؤسسة خاصة.

٤- إخلاء بعض المناطق أو عزلها.

٥- فرض الرقابة على وسائل الاتصال أو قطع الخدمة أو غلقها.

٦- تكليف الأفراد القادرين بأداء الأعمال التي تقتضيها الحالة الاستثنائية وذلك نظير مقابل عادل.

٧- الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل والمنقولات والعقارات الخاصة دون إخلال بحقوق الملكية وبحق أصحابها في تعويض عادل.

٨- حظر التجول ومنع المرور في أوقات محددة إلا بإذن خاص.

٩- فرض الرقابة على وسائل الإعلام المسموعة والمرئية .....

١٠- سحب تراخيص حيازة وإحراز السلاح وحمله ....

١١- ترحيل غير القطريين من البلاد أو التحفظ عليهم....

١٢- دخول الأماكن والمساكن وتفتيشها وتفتيش الأشخاص في أي وقت.

١٣- اعتقال أي شخص وحجزه تحفظياً أو تحديد إقامته ...

١٤- أي تدابير أخرى من شأنها تحقيق الأغراض التي أعلنت من أجلها الأحكام العرفية.

ويجوز للأمير تفويض من يراه في تنفيذ كل أو بعض التدابير المشار إليها ".

ورغم أنه كان في وسع دولة قطر وقيادتها السياسية ممثلة بسمو الأمير الذي يرأس السلطة التنفيذية، وبالتالي يرأس سلطات الضبط الإداري أن يعلن الأحكام العرفية، في البلاد خاصة وأن جائحة كورنا (كوفيد – ١٩) تشكل ظرفاً استثنائياً يتيح لسلطات الضبط الإداري القطرية إعلان الأحكام العرفية ، بموجب سلطات الأمير التي خوله إياها الدستور كما ذكرنا، حيث يتيح قانون الأحكام العرفية لسلطات الضبط الإداري اتخاذ تدابير ضبطية استثنائية واسعة كما لاحظنا من خلال المادة الثالثة المذكورة أعلاه، فإن دولة قطر لم تعلن الأحكام العرفية في البلاد، وإنما اتخذت عدداً من التدابير الضبطية الاستثنائية للوقاية من جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)، وإن كانت هذه التدابير مقيدة للحقوق والحريات العامة، إلا أنها ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها لدرء خطر هذه الجائحة الخطيرة.

وسيوضح الباحث التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات من خلال ما يلي:

## الفرع الأول

## إنشاء وصلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات في قطر

تم إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات في ٢٠٢٠/٢/٢٤ بقرار من رئيس مجلس الوزراء القطري، وكان ذلك قبل اكتشاف أول إصابة مؤكدة بفيروس كورونا (كوفيد – ١٩)، لإدارة أية أزمة أو كارثة من المحتمل أن تقع في المستقبل، وكانت جائحة كورونا (كوفيد – ١٩) هي التجربة الأولى لها، حيث عقدت عدة اجتماعات ونظمت عدة مؤتمرات صحفية تتعلق بهذا الوباء [٧].

---

(٧)- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد**، الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٦٦.

ومن الجدير بالذكر أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ والذي جاء تحت عنوان:" تنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات "، لم يتضمن أي نص يتعلق بإنشاء اللجنة المذكورة، ونشير هنا إلى أن إنشاء اللجان التابعة **للسلطة** التنفيذية في دولة قطر يتم بطريقة من الطرق التالية: ١- إنشاء اللجنة بقانون يحيل أمر تنظيمها وتسمية أعضائها إلى قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء ٢- أن تكون اللجنة قد أنشئت بقرار من مجلس الوزراء وأن يكون المجلس المذكور قد فوّض رئيس الوزراء بتنظيمها ٣- أن يكون قرار تنظيم اللجنة هو سند إنشاءها[٨]، وقد انتقد أحد الفقهاء إنشاء اللجنة بهذه الطريقة، لأنه إنشاء اللجنة كان ينبغي أن يكون بقرار من مجلس الوزراء وليس بقرار من رئيس الوزراء، حيث أن قرارات مجلس الوزراء تصدر بأغلبية أعضائه وفقاً لما توضحه المادة (١٢٦) من الدستور القطري، مع التأكيد على أن مجلس الوزراء ينشئ اللجان ذات الدور الاستشاري وذلك وفقاً للمادة (١٦) من القرار الأميري رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم مجلس الوزراء المعدل بالقرار الأميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٥، في حين أن اللجنة المذكورة تتمتع بصلاحيات متعددة كما سنوضح لاحقاً ولا يقتصر دورها على تقديم الاستشارات [٩]، وبالتالي فقد كان من الواجب أن يتم إنشاءها بموجب قرار أميري بناء على اقتراح مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦٧) والمادة (١٢١) من الدستور [١٠]، ومع ذلك فقد تم إنشاؤها بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠، وهي طريقة مختلفة عن الطرق المذكورة أعلاه لإنشاء اللجان.

ووفقاً للمادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ فإن اللجنة تشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية وعضوية كل من:" ١- نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون الدفاع ٢- نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية ٣- محافظ مصرف قطر المركزي ٤- وزير المالية ٥- وزير المواصلات

---

(٨)- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٩) - **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٧١.

(١٠)- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٧٣.

والاتصالات ٦- وزير الصحة العامة ٧- وزير البلدية والبيئة ٨- وزير التجارة والصناعة ٩- وزير الدولة لشئون الطاقة ١٠- مستشار سمو الأمير للأمن الوطني ١١- رئيس جهاز أمن الدولة ١٢- وكيل وزارة الداخلية ١٣- رئيس هيئة الأشغال العامة ١٤- رئيس المؤسسة العامة القطرية للكهرباء ١٥- مدير الأمن العام.

ويكون للجنة أمين سر يصدر بتعيينه قرار من رئيس اللجنة ".

ووفقاً للمادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ فإن اللجنة المذكورة تتمتع بالصلاحيات التالية[١١]:

١- صلاحيات سياسية: تتمثل بإقرار الخطط والبرامج اللازمة لمواجهة الأزمات والكوارث والأخطار الناجمة عنها.

٢- صلاحيات تشريعية: تتمثل بإقرار القواعد والإجراءات الكفيلة بسرعة إغاثة المنكوبين والمتضررين من الأزمات والكوارث.

---

**(١١)-** تنص المادة (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسية ٢٠٢٠ بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات على ما يلي:" تختص اللجنة بإدارة الأزمات والكوارث التي تتعرض لها الدولة، ولها في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهتها، ويكون لها بوجه خاص ما يلي:

١- اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية والعاجلة الكفيلة بتأمين البلاد، وحماية حياة الأفراد، وحماية الممتلكات العامة والخاصة، من الأخطار الناجمة عن الأزمات أو الكوارث.

٢- اتخاذ الإجراءات والتدابير الفعالة لمواجهة واحتواء المخاطر الناجمة عن الأزمات والكوارث، والحد من الأضرار والخسائر والآثار السلبية المترتبة عليها.

٣- إقرار القواعد والإجراءات الكفيلة بسرعة إغاثة المنكوبين والمتضررين من الأزمات والكوارث.

٤- اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان سير وانتظام العمل في مرافق الدولة والقطاع الخاص.

٥- اتخاذ ما يلزم لتوفير كافة احتياجات الدولة من السلع والخدمات.

٦- إقرار الخطط والبرامج اللازمة لمواجهة الأزمات والكوارث والأخطار الناجمة عنها، وتقييمها ومتابعة تنفيذها.

٧- إقرار البرامج اللازمة لتنمية ورفع الوعي المجتمعي لمواجهة الأزمات والكوارث والحد من مخاطرها.

٨- العمل على تضمين الخطط الاستراتيجية للدولة، الخطط والبرامج العاجلة لمواجهة الأزمات والكوارث.

٩-أية اختصاصات أخرى تقتضيها طبيعة عمل اللجنة والمهام الموكلة إليها.

١٠- أية مهام يكلفها بها الأمير ".

٣- صلاحيات تنفيذية: تتمثل في اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية العاجلة الكفيلة بتأمين البلاد وحماية حياة الأفراد وحماية الممتلكات العامة والخاصة من الأخطار الناجمة عن الأزمات والكوارث واتخاذ الإجراءات والتدابير الفعالة لمواجهة واحتواء المخاطر الناجمة عنها، والحد من الأضرار والخسائر والآثار السلبية المترتبة عليها، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واتخاذ ما يلزم لتوفير كافة احتياجات الدولة من السلع والخدمات[١٢].

ومن الملاحظ أن الصلاحيات المشار إليها أعلاه هي صلاحيات واسعة وخطيرة وهي تدخل في صميم اختصاصات مجلس الوزراء التي لا يملك رئيس الوزراء التفويض بها، كما أن كثيراً من صلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات تدخل في اختصاص وزارة الداخلية، التي لا تملك بدوره التفويض باختصاصها، وبالتالي فإن الاختصاصات المشار إليها أعلاه تتعارض مع نص المادة (١٢١) من الدستور القطري التي تنيط بمجلس الوزراء بوصفه الهيئة التنفيذية العليا إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً للدستور وأحكام القانون، حيث جاء في البند (٨) من المادة (١٢١) المشار إليها أعلاه بأن من اختصاصات مجلس الوزراء" رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون "، كما نص البند (٣) من المادة نفسها على أنه من اختصاصات مجلس الوزراء تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات كما أنه يختص باعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها، وبالتالي فإن اللجنة العليا لإدارة الأزمات قد تمتعت بصلاحيات واتخذت قرارات وتدابير تدخل ضمن اختصاص مجلس الوزراء، كما أنها تمتعت بصلاحيات واتخذت قرارات تدخل ضمن اختصاص وزارة الداخلية حيث يوضح القرار الأميري رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ أن من اختصاصات وزارة الداخلية:" الحفاظ على الأمن والنظام العام والآداب العامة وحماية

---

-(١٢)الميزان | البوابة القانونية القطرية | التشريعات | قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات(almeezan.qa)

الأرواح والأعراض والأموال بما يضمن سلامة الوطن وأمن المواطنين وكل من يقيم بالدولة أو يحل بإقليمها، واتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع وقوع الجرائم وضبطها .....".

ولما كان لا يوجد نص في الدستور أو القوانين يخوِّل رئيس مجلس الوزراء التفويض باختصاصات المجلس، لذلك فإن جميع ما صدر عن اللجنة من قرارات يتسم بالبطلان لصدوره عن غير ذي اختصاص.

## الفرع الثاني

## أنواع التدابير الضبطية المتخذة من قبل اللجنة العليا لإدارة الأزمات

صدر بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ القرار الأميري الذي يتضمن توجيه سمو الأمير اللجنة العليا لإدارة الأزمات لاتخاذ عدد من التدابير والقرارات لمكافحة جائحة كورونا (كوفيد – ١٩)[١٣] المتمثلة بما يلي:

**أولاً– التدابير المتعلقة بالحد من حرية التنقل:**

حيث تم إيقاف جميع الرحلات القادمة إلى الدولة ابتداء من مساء الأربعاء الموافق (١٨) مارس ٢٠٢٠ ولمدة (١٤) يوماً قابلة للتجديد. ويستثنى من ذلك رحلات الشحن الجوي ورحلات الترانزيت، بالإضافة إلى استقبال المواطنين القطريين القادمين من أي جهة في العالم، على أن يتم الحجر الصحي عليهم لمدة ١٤ يوم.

كما تضمن القرار إيقاف جميع وسائل المواصلات العامة بما فيها خدمات المترو، والحافلات من ليلة ١٥ مارس ٢٠٢٠ الساعة العاشرة مساء.

---

**(13)**- https://www.diwan.gov.qa briefing-room/news/general/lg/2020/march/15/lg01

ويرى الباحث أن الحد من حرية التنقل من خلال إيقاف وسائل النقل يهدف إلى تجنب إصابة الأشخاص بالعدوى عن طريق نقل المرض من الشخص المصاب إلى الأشخاص الآخرين المتواجدين بوسائل النقل، خاصة أنه لا توجد مسافة أمان بين الركاب بالإضافة إلى التزاحم الذي يحدث في وسائل النقل.

**ثانياً- التدابير المتعلقة بتنظيم ممارسة حرية التعليم:**

حيث تضمن القرار المذكور مباشرة جميع الطلبة في المدارس الحكومية الدراسة عن بعد اعتباراً من يوم الأحد الموافق ٢٢ مارس ٢٠٢٠، وبالنسبة للطلبة في المدارس الخاصة والجامعة فيبدؤون الدراسة عن بعد وفقاً للتقويم الدراسي وأنظمة التقييم المعتمدة لديهم.

ويرى الباحث أن هذا التدبير يمس أيضاً حرية الاجتماع.

**ثالثاً- التدابير المتعلقة بتنظيم ممارسة حرية العمل:**

حيث تضمن القرار المذكور السماح للفئات التالية بالعمل عن بعد وهم: الموظفون فوق سن الخامسة والخمسين والنساء الحوامل والأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة مثل السكري وأمراض القلب والكلى والضغط.

كما قرر مجلس الوزراء تقليص عدد الموظفين المتواجدين بمقر العمل بالجهات الحكومية إلى ٢٠% من إجمالي عدد الموظفين لكل جهة لإنجاز الأعمال الضرورية لسير وانتظام المرافق العامة، بينما يباشر ٨٠% من الموظفين أعمالهم عن بعد من منازلهم أو عند الطلب بحسب الأحوال، وذلك اعتباراً من يوم الأحد الموافق ٢٢ مارس ٢٠٢٠ لمدة أسبوعين، يتم خلالها تقييم الوضع لاتخاذ القرار اللازم، ويستثنى من ذلك القطاعات العسكرية والأمنية والصحية.

كما اتخذت اللجنة العليا لإدارة الأزمات عدداً من القرارات والتدابير:

إغلاق جزء من المنطقة الصناعية يتضمن نطاقه من الشارع رقم (١) إلى الشارع رقم (٣٢) لمدة أسبوعين قابلة للتمديد ابتداءً من ١٧ مارس ٢٠٢٠، وقد تم تمديد هذا القرار عدة مرات [١٤]، ويعد هذا الإغلاق إغلاقاً إدارياً: وهو إجراء إداري مؤقت تصدره سلطات الضبط الإداري لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطر على النظام العام، والغلق الإداري هو تدبير وقائي فقط، وليس جزاء أو عقوبة [١٥].

كما تم منع جميع المطاعم والمقاهي في الدولة من تقديم الطلبات، إلى جانب منع تواجد وجلوس الزبائن وإقامة تجمعات داخل وخارج الصالات المشار إليها، وحتى إشعار آخر، وذلك في إطار الإجراءات الوقائية للحد من انتشار كوفيد-١٩، ويستثنى من ذلك خدمة توصيل الطلبات الخارجية وتسليم الطلبات داخل المحل، وذلك حتى إشعار آخر.

ومن الملاحظ أن القرارات المشار إليها أعلاه قد اتخذتها اللجنة العليا للأزمات بصورة منفردة دون أن تعرضها على مجلس الوزراء.

وبالتالي فإن الباحث يؤيد ما ذهب إليه الدكتور حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد من أن:" اللجنة لم تنشأ بأي أداة قانونية، وأن قرار تنظيمها صدر من غير ذي اختصاص، وأنها منحت اختصاصات تخرج عن نطاق طبيعتها، جميع هذه المسائل بلا ريب تثير أسئلة عديدة حول مدى سلامة القرارات والأعمال التي صدرت عن اللجنة وعليه نوصي بأن يصدر قرار أميري ينص صراحة على إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات ويحدد تشكيلها وتنظيمها وينص على إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السابق بتنظيم اللجنة "[١٦].

---

**(١٤)- بيان** المؤتمر الصحفي الثاني للجنة العليا لإدارة الأزمات في ١٧ مارس ٢٠٢٠ مكتب الاتصال الحكومي:
www.gco.gov.qa. /ar/briefing-room/seventh-press-conference-for-the-supreme-committee-for-crisis-management

**(١٥)- غربي أحسن،** دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – ١٩)، مرجع سابق، ص ١٣.

**(١٦) - د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – ١٩) في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٧٣.

رابعاً- كما تم اتخاذ بعض التدابير التي تتعارض مع الحق في الاجتماع والحق في العمل وتتمثل بما يلي:

١- إغلاق محلات بيع التجزئة وفروع البنوك في المجمعات التجارية ومراكز التسوق، ويستثنى منها محلات ومنافذ بيع الأغذية والصيدليات.

٢- إغلاق محلات وكافة أنشطة الصالونات الرجالية والنسائية، وذلك حتى إشعار آخر، وإيقاف خدمات المنازل التي تقدّمها بعض هذه الصالونات.

٣- إيقاف أنشطة الأندية الصحية في الفنادق حسب التعميمات الصادرة من وزارة التجارة والصناعة وذلك حتى إشعار آخر

٤- منع كافة أشكال التجمع، بسلطة القانون، على سبيل المثال، لا الحصر، الكورنيش والحدائق والشواطئ العامة والتجمعات الاجتماعية [١٧].

ويرى الباحث أن التدابير المشار إليها أعلاه قد صدرت بصورة لوائح ضبطية تتمتع بالعمومية والتجريد، وأنها تطبق على كافة الموجودين على أرض دولة قطر سواء أكانوا مواطنين أم مقيمين أم زائرين، وذلك لضمان الحد من انتشار الجائحة ومكافحتها والقضاء عليها.

ونذكر أخيراً أنه قد تم اللجوء إلى نظام التراخيص الإدارية:

حيث يعد الترخيص الإداري عملاً قانونياً تقوم به السلطات الإدارية المختصة، وتأذن بموجبه لأحد الأشخاص بممارسة نشاط أو حرية معينة وهو إجراء إداري رقابي [١٨].

---

([17])https://www.mubasher.info/news/3609077

([١٨])**عبد الرحمن عزاوي**، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ٦.

ويعد نظام التراخيص أشد تقييداً للحريات العامة، لأن الفرد لا يستطيع ممارسة النشاط المقيد بضرورة الحصول على الترخيص إلا إذا حصل على الترخيص من الجهات المعنية [١٩].

تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار الوباء، إذ يعد إجراءً ضرورياً لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التي تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الاستثنائي الذي تعيشه الدولة ودول العالم، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على حقوق وحريات المواطنين.

## المطلب الثاني

## التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل

كان أول تشريع يصدر في دولة قطر، ويتعلق بالوقاية من الأمراض المعدية هو المرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية، وقد تم إلغاء التشريع المذكور بموجب المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠[٢٠]، وسيتناول الباحث الأحكام التي تضمنها المرسوم بقانون المذكور، والتدابير الضبطية المرتبطة به من خلال ما يلي:

---

**(١٩)- د. ياسين بن ربح**، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة ٢، الجزائر، المجلد ٨، العدد ١، يناير ٢٠١٩، ص ٤٩.

**(٢٠)**- منشور في **الجريدة الرسمية: العدد**6 :نسخة الجريدة الرسمية **تاريخ النشر** 26/03/2020 :الموافق ١٤٤١/٠٨/٠٢ هجري **الصفحة**76

## الفرع الأول

## أحكام المرسوم بقانون رقم(١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠

عرّفت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدّلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المرض المعدي بأنه:" كل مرض قابل للانتقال إلى الآخرين من الإنسان أو بواسطة الحيوانات أو الحشرات أو الأطعمة أو الأمكنة أو غير ذلك من الأشياء والمواد القابلة للتلوث بجراثيم المرض المعدي ".

كما عرّفت المصاب بأنه:" الشخص الذي يأوي سبباً للعدوى بأحد الأمراض المعدية ولديه مرض ظاهر "، أما المخالط فهو:" هو كل من خالط آخر مصاباً أو مشتبهاً في إصابته بأحد الأمراض المعدية "، وقد عرفت العزل بأنه:" هو عزل المريض المصاب أو المشتبه في إصابته بأحد الأمراض المعدية في أماكن وظروف خاصة لمنع انتشار مسببات المرض بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الأشخاص الآخرين ولا يسمح بدخول أحد على الشخص المعزول إلا لمن يقومون بمعالجته وخدمته بإذن من الطبيب المسؤول " [٢١].

**(٢١)-** المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

أما التطهير فهو:" القضاء على العوامل المرضية بالوسائل الكيماوية أو الفيزيائية أو غيرها".

ويرى الباحث أن المشرع القطري قد أحسن عندما وضع تعاريف دقيقة للمفاهيم المذكورة أعلاه حتى لا يتم تطبيق أحكام التشريع المذكور بصورة اعتباطية من قبل سلطات الضبط الإداري.

وقد نصت المادة الثالثة على واجب الإبلاغ عن الشخص المصاب أو الشخص الذي يشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية إلى أقرب مركز صحي أو مستشفى، وقد عددت المادة الرابعة المعدلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الأشخاص الذين يقع عليهم واجب الإبلاغ وهم: الطبيب الذي قام بالكشف عن المصاب أو المشتبه بإصابته بمرض معدي، المصاب نفسه، رب أسرته أو يأويه، مدير الجامعة أو المعهد أو المدرسة أو من ينوب عنه، الرئيس المباشر في العمل، ومستقدم الوافد.

ووفقاً للمادة (٥) فإنه يتوجب على الجهة الصحية المختصة عند تلقي بلاغ الإصابة أو الاشتباه بالإصابة بمرض معد أو الاشتباه بالإصابة أن تتخذ الإجراءات الضرورية لتجنب انتشاره.

ويرى الباحث أن توسيع نطاق دائرة الأشخاص المكلفين بالإبلاغ عن الأمراض المعدية، يعد من مزايا التشريع المذكور كونها تضمن إبلاغ الجهة الصحية المختصة بأي مرض معد يظهر، للمسارعة بمكافحته واتخاذ التدابير الملائمة لمواجهته والحد من انتشاره والتخفيف من آثاره السلبية.

ووفقاً للمادة (٦) فإنه يجوز للجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الصحة) اتخاذ تدبير عزل المصاب أو المشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية في المستشفى أو المكان الذي تحدده والمدة التي تقدرها، أو إخضاعه والمخالطين له للمراقبة الصحية.

وقد أوجبت المادة (٦) مكرر التي أضيفت بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠على كل من تم عزله أو إخضاعه للمراقبة الصحية بمعرفة الجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الصحة) – كما ذكرنا – البقاء في مكان العزل الذي حددته تلك الجهة والالتزام بإجراءات العزل والمراقبة المقررة[٢٢].

وبموجب المادة (١٠) المعدلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ فإنه:" يجوز لوزير الصحة بقرار منه عند ظهور مرض معد، اعتبار جهة ما موبوءة بهذا المرض، وفي هذه الحالة يكون للجهة الصحية المختصة أن تتخذ جميع التدابير لمنع انتشار العدوى من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة وغير ذلك.

ولها على الأخص أن تمنع الاجتماعات العامة من أي نوع كان وأن تعدم المأكولات والمشروبات الملوثة وأن تزيل أواني حفظ مياه الشرب وسبل المياه العامة وأن ترفع الحنفيات وتردم الآبار وتغلق الأسواق والمدارس والمقاهي العامة أو أية مؤسسة أو مكان ترى في إدارته خطراً على الصحة العامة".

" ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وبغرض الحد من انتشار المرض المعدي، أن يتخذ الإجراءات والتدابير المناسبة للمحافظة على الصحة العامة، بما في ذلك فرض القيود على حرية الأشخاص في التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن وأوقات معينة "[٢٣].

ويرى الباحث أنه رغم أن التدابير المشار إليها أعلاه تتعارض مع الحقوق والحريات العامة، إلا أنها تعد ضرورية لمواجهة المرض المعدي والحد من آثاره ومكافحته، وأن تدابير الضبط الإداري الاستثنائية إنما تتخذ استناداً للمادة السالفة الذكر.

---

**(٢٢)-** المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

**(٢٣)-** تم إضافة هذه الفقرة بموجب المادة (٣) من القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية.

ووفقاً للمادة (١٤) من التشريع المذكور: يصدر الوزير (وزير الصحة) بناء على اقتراح الجهة الصحية المختصة، القرارات اللازمة لتنظيم ما يأتي:

١- عزل أو رقابة أو ملاحظة الأشخاص القادمين من الخارج.

٢- تحديد الاشتراطات الصحية الواجب توافرها لدخول البضائع والسلع والمواد المستوردة إلى البلاد.

٣- تحديد الإجراءات الوقائية اللازمة لمنع انتقال العدوى من الإنسان أو الحيوان أو الحشرات أو بأي وسيلة أخرى.

ويرى الباحث أن الاختصاص المذكور في البند (٢) من المادة (١٤) المشار إليها أعلاه، كان من الممكن أن يعد سنداً قانونياً، يمكن أن يستند إليه وزير الصحة لاتخاذ كثير من القرارات والتدابير التي اتخذتها اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي أثارت كثيراً من الانتقادات حول تشكيلها.

وقد نصت المادة (٢٠) من القانون المذكور على أنه:" يكون لمدير وموظفي الجهة الصحية المختصة، كل في دائرة اختصاصه صفة مأموري الضبط القضائي لإثبات ما يقع من مخالفات لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، ويكون لهم في أي وقت حق دخول المنازل والأماكن المشتبه في وجود المرض بها واتخاذ التدابير اللازمة لمنع انتشاره، بما في ذلك عزل المرضى ومخالطيهم وإجراء التطعيم اللازم وتطهير المساكن والمفروشات والملابس والأمتعة ووسائل النقل وغيرها، ولهم الاستعانة برجال الشرطة إذا اقتضى الأمر ذلك ".

ويرى الباحث أنهم يتمتعون أيضاً بصفة الضابطة الإدارية، وذلك لأن الغاية الأولى لهذا التشريع هي الوقاية من الأمراض المعدية ومنها جائحة كورونا (كوفيد – ١٩).

أما بالنسبة للعقوبات فإن المشرع القطري حتى يضمن احترام الأفراد لأحكام المرسوم بقانون المذكور فقد فرض عقوبات على من يخالف أحكامه حيث نصت المادة (٢١) المعدّلة بموجب القانون رقم ٢٠٢٠/٩:" مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر:

١- يعاقب على مخالفة أحكام المواد (٣)، (٤)، (٦) مكرر، (٧ الفقرتين الثانية والثالثة)، (٨)، (١١) والإجراءات والتدابير التي يتخذها مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (١٠ / فقرة أخيرة)، بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين .

٢- يعاقب على مخالفة أحكام المواد (١٥/فقرة أخيرة)، (١٦)، (١٧)، بالحبس مدة لا تجاوز شهراً وبغرامة لا تزيد على (١٠,٠٠٠) عشرة آلاف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويعاقب بذات العقوبات على مخالفة القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام المواد المشار إليها في البندين السابقين ".

ووفقاً للمادة (٢٢) منه: يصدر الوزير (وزير الصحة) القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وبالتالي فإننا نلاحظ أن القانون المشار إليه أعلاه قد خوّل وزير الصحة صلاحية الضابطة الإدارية عندما أناط به سلطة إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، حيث أنه يستطيع فرض تدابير الضبط الإداري المنصوص عليها في القانون، كما أنه يستطيع فرض العقوبات وفقاً لما أوضحته المادة (٢١) المشار إليها أعلاه.

ويرى الباحث أن الاختصاص المذكور في المادة (٢٢) المشار إليها أعلاه، كان من الممكن أن يعد سنداً قانونياً، يمكن أن يستند إليه وزير الصحة لاتخاذ كثير من القرارات والتدابير التي اتخذتها اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي أثارت كثيراً من الانتقادات حول تشكيلها.

وقد صدر قرار عن مجلس الوزراء بإلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب، وجاء ذلك في ضوء الصلاحيات التي خوله إياها القانون وفقاً للفقرة المضافة

إلى المادة (١٠) بموجب المادة (٣) من القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية التي جاء فيها: " ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وبغرض الحد من انتشار المرض المعدي، أن يتخذ الإجراءات والتدابير المناسبة للمحافظة على الصحة العامة، بما في ذلك فرض القيود على حرية الأشخاص في التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن وأوقات معينة.

## الفرع الثاني

## أنواع التدابير الضبطية الصادرة استناداً إلى تشريع الوقاية من الأمراض المعدية وتعديلاته

**أولاً- صدر عن مجلس الوزراء القطري قراراً بإلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب**، وأشار إلى أنه في حال عدم الالتزام بهذا القرار تطبق على المخالف العقوبات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، وقد تعرض هذا القرار لانتقادات بسبب المخاوف المتعلقة بانتهاك الخصوصية للبيانات الشخصية خاصة في حال تعرضه للاختراق، كما أنه انتقد لقيام مجلس الوزراء وهو سلطة تنفيذية بفرض عقوبة جنائية على المخالفين رغم أن ذلك من اختصاص السلطة التشريعية [٢٤]، وهو ما يتناقض مع نص المادة (٤٠) من الدستور القطري التي جاء فيها:" لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ....."، كما أنه يتناقض مع نص المادة (٧٦) من الدستور القطري التي تنص

(24)- https://www.raya.com/2022/01/26/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1

على أنه:" يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع ..."، وعلى ضوء ذلك فإن الباحث يرى أن فرض عقوبة بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء، يجعل من هذا القرار مخالفاً للدستور وجديراً بالإلغاء لعدم المشروعية.

**ثانياً- فرض التباعد الاجتماعي وضرورة ارتداء الأقنعة الواقية:**

صدر عن وزارة الصحة القطرية ومجلس الوزراء القطري في إطار التصدي لجائحة كورونا (كوفيد – ١٩) عدد من القرارات الإدارية والتعميمات التي تفرض على الأفراد المحافظة على التباعد الاجتماعي وضرورة ارتداء الأقنعة الواقية (الكمامات) وذلك لحماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية لا سيما كورونا (كوفيد – ١٩)، حيث يجب ترك مسافة بين الأفراد لا تقل عن ٢ متر بين الأشخاص، ويتم فرض هذا الإجراء إذا اقتضت الضرورة عن طريق القوة العامة، وتستطيع الإدارات العامة فرض احترام هذا التدبير على المواطنين ولو بالاستعانة بالقوة العامة [٢٥].

ويعد ارتداء القناع الواقي (الكمامة) إجراء وقائي ملزم، حيث يتعين على الأفراد أن يرتدوا القناع الواقي في كل الظروف على الطرقات العامة والأماكن العامة وأماكن العمل والأماكن المفتوحة أو المغلقة التي تستقبل الجمهور والإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، والتي تلزم بالامتثال لهذا الالتزام وتفرض احترامه وبكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العامة [٢٦].

**ثالثاً- الحجر المنزلي:**

---

**(٢٥)- د. أحمد محمد الشمري**، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، بحث علمي منشور في المجلة العربية للإدارة، المجلد ٤٢، العدد ٤، ديسمبر ٢٠٢٢، ص ٢٧٣.

**(٢٦)- قاسمي حفصة، بن مولاي خديجة**، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية – أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠ – ٢٠٢١، ص ٤٣.

لجأت سلطات الضبط الإداري (ممثلة بمجلس الوزراء ووزارة الصحة) في عدد من الدول ومنها دولة قطر إلى فرض تدبير الحجر المنزلي، وهو على نوعين:

١- الحجر المنزلي الكلي: هو إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة المعينة ما عدا في الحالات المنصوص عليها "، ويكون عند تفشي الوباء في منطقة معينة[٢٧].

٢- الحجر المنزلي الجزئي: هو إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة أو الفترات الزمنية المقررة من قبل سلطات الضبط الإداري، مثلاً الحجر الجزئي من الساعة السابعة مساءً حتى الساعة السابعة صباحاً كل يوم[٢٨].

**رابعاً- تم اتخاذ عدد من التدابير الاحترازية تمثلت بما يلي:**

١- اتباع إجراءات صارمة للفحص الحراري في مطار حمد الدولي والموانئ البحرية للركاب الذين يدخلون الدوحة من جميع البلدان. يساعد الفحص في التعرف على الركاب المصابين بالحمى ، وهو أحد الأعراض الشائعة لكوفيد-١٩.

٢- إنشاء عيادة خاصة في مطار حمد الدولي لمقابلة وفحص جميع المسافرين المشتبه بهم في المطار.

٣- خصصت وزارة الصحة العامة مساكن للأشخاص الذين يستوفون معايير الحجر الصحي.

٤- تم إعطاء الأولوية للتدريب الإضافي للعاملين في مجال الرعاية الصحية وتعزيز الوقاية من العدوى ومكافحتها والإجراءات المختبرية.

---

(٢٧) - **د. أحمد محمد الشمري**، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٢٨) - **غربي أحسن**، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – ١٩)، مرجع سابق، ص ١٤.

٥- تم إطلاق حملة توعية مجتمعية تضم موقعاً إلكترونياً وطنياً مخصصاً ومقابلات تلفزيونية وإذاعية مع خبراء طبيين ورسائل منتظمة على وسائل التواصل الاجتماعي وتغطية صحفية. وتم تنظيم هذه الأنشطة باللغات العربية والإنجليزية والهندية والمالايالامية والفرنسية والصينية.

٦- شاركت فرق الحماية الصحية ومكافحة الأمراض المعدية في زيارات مراقبة منتظمة إلى المستشفيات ووحدات العناية المركزة لضمان عدم تفويت أي حالات مشتبه فيها من حالات العدوى التنفسية وفقًا لمنظمة الصحة العالمية.

ويجب أن لا ننسى في ختام حديثنا أنواع التدابير الضبطية الصادرة استناداً إلى تشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل التدابير الصحية الوقائية: وهي عبارة عن تدابير ترمي إلى تقليص أثر محددات الأمراض وتفادي حدوث مرض وإيقاف انتشار الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها والحد من آثارها، كما هو الحال في فرض تلقي اللقاح المضاد لفيروس كورونا[٢٩].

ويرى الباحث أن جميع التدابير الضبطية التي اتخذت لمواجهة انتشار جائحة كورونا (كوفيد ١٩) كان لها مساس بشكل أو بآخر بالحقوق والحريات العامة، ولكنها كانت ضرورية لمواجهة هذه الجائحة الخطيرة والظرف الاستثنائي الذي كاد أن يقضي على البشرية جمعاء لولا أن الله عز وجل قد سخر سلطات الضبط الإداري التي بذلت جهودها الاستثنائية للحيلولة دون انتشار هذا الوباء الخطير.

---

**(٢٩)- قاسمي حفصة، بن مولاي خديجة**، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية – أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠ – ٢٠٢١، ص ٤٢.

## المبحث الثاني

## أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

**تمهيد وتقسيم:**

إن سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير لحماية النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية، ربما تتجاوز حدود المشروعية العادية، لأنها تطبق قواعد المشروعية الاستثنائية، وهي ستؤثر حتماً على عدد من الحقوق والحريات العامة.

وسبق أن أوضحنا أن جميع دول العالم قد اتخذت عدداً من التدابير الوقائية لمكافحة جائحة كورونا (كوفيد ١٩)، ويقصد بالتدابير الوقائية، فرض السلطات الإدارية المختصة لقيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الافراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار

جائحة كورونا (كوفيد ١٩) انطلاقاً من أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق والحريات العامة الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة [٣٠].

وسيحاول الباحث دراسة أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة من خلال ما يلي:

**المطلب الأول:** الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩).

**المطلب الثاني:** الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩).

## المطلب الأول

## الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد- ١٩)

لقد اتخذت حكومات العالم ومنها حكومة دولة قطر تدابير وقائية شديدة، بهدف منع انتشار هذا الفيروس الخطير، الذي شكّل كما ذكرنا ظرفاً استثنائياً خطيراً هدد بقاء الأفراد وسلامة الدول، فأتاح الفرصة لسلطات الضبط الإداري إلى توسيع سلطاتها لمواجهته، بهدف الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره ولا سيما عنصر الصحة العامة، وسيحاول الباحث تسليط الضوء على الحريات العامة التي تم تقييدها أو المساس بها من خلال ما تم اتخاذه من تدابير من خلال ما يلي:

### الفرع الأول

### الحرية الشخصية

---

[30] )- **شيماء الشاوي**، نظرات قانونية حول فيروس كورنا المستجد – كوفيد ١٩، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد ١٩ – العدد ١٧، إبريل ٢٠٢٠، ص ٩٠.

تعرّف الحرية الشخصية بمعناها الواسع بأنها:" مركز يتمتع به الفرد ويمكن بمقتضاه منع السلطة من التعرض لبعض نواحي نشاطاته الأساسية أو الأصلية التي تتوقف حياته اليومية على تأمينها، وهي على هذا ضرورة لا يتصور استغناء الفرد عنها من جهة، كما أنها من جهة أخرى مركز للفرد في مواجهة السلطة "[٣١].

أما بمعناها الضيق فهي تعني:" تمتع الفرد بحريته الجسمانية، وحريته في التنقل داخل الدولة والخروج منها وكذلك حقه في الأمن بعدم جواز القبض عليه أو حبسه أو اعتقاله إلا طبقاً للقانون وفي الحدود وبالإجراءات التي يقررها "[٣٢].

وتنص المادة السادسة والثلاثون من الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ على أنه:" الحرية الشخصية مكفولة، ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويعتبر التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون ".

وتقابل هذه المادة، المواد (٣) و (٥) و (٩) و(١٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والمواد (٧)، و (٩)، و (١٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، وتكفل هذه المادة عدم اعتداء السلطات العامة على الحرية الشخصية للمواطنين أو حبسهم، أو تقييد حريتهم، أو تعذيبهم، لأن هذا الاعتداء يتنافى مع كرامة الإنسان وحقوقه.

وقد تم المساس بالحرية الشخصية بقوة بموجب التدابير المتخذة استناداً إلى المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٠ بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، حيث أنه وفقاً للمادة (٦) فإنه

---

**(٣١)- د. محمد زكي أبو عامر**، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص ٦.
**(٣٢)- د. فاروق عبد البر**، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطابع سجل العرب، ١٩٨٨، ص ٢٢٠.

يجوز للجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الصحة) اتخاذ تدبير عزل المصاب أو المشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية في المستشفى أو المكان الذي تحدده والمدة التي تقدرها، أو إخضاعه والمخالطين له للمراقبة الصحية، كما أوجبت المادة (٦) مكرر التي أضيفت بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠على كل من تم عزله أو إخضاعه للمراقبة الصحية بمعرفة الجهة الصحية المختصة، البقاء في مكان العزل الذي حددته تلك الجهة والالتزام بإجراءات العزل والمراقبة المقررة، ويعد تدبير الحجر المنزلي من التدابير الماسة بالحرية الشخصية للأفراد، إلا أن الباحث يرى أنه في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩) كان لا بد من التغاضي لفترة من الزمن عن الحرية الشخصية للأفراد في سبيل المحافظة على الصحة العامة، لأنه لو بقيت الحرية الشخصية مطلقة وغير مقيدة، لانتشرت الجائحة بين أفراد المجتمع انتشار النار بالهشيم، ولأهلكت الحرث والنسل.

ولعله من المفيد أن نذكر أن مجلس الدولة الفرنسي قد رأى في حكمه الصادر بتاريخ ١١ يناير ٢٠٢٢ في القضية رقم ٤٦٠٠٠٢ بأن القرارات الصادرة رئيس الوزراء إلى المحافظين باتخاذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١ من المرسوم المؤرخ في ١ يونيو ٢٠٢١، والتي يجب أن يحترم تنفيذها، ومنها فرض وضع الأقنعة الواقية (الكمامات) في الهواء الطلق على الأشخاص في ظل جائحة كورونا، يعد تدخلاً خطيراً وواضحاً بشكل غير قانوني في الحرية الفردية، وأيضاً، في حرية التنقل وحرية التجمع، إلا أن المجلس غلّب دواعي الحفاظ على الصحة العامة على هذه الحريات ولم يحكم بإلغاء المادة المذكورة أعلاه، ولكنه حاول إقامة التوازن بين الحرية الفردية والحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً من جهة، والتدابير الضبطية المتخذة لحماية الصحة العامة فنص في حكمه المذكور على أنه:" يكون الأمر متروكاً لرئيس الوزراء لتكييف تعليماته مع تطور المعرفة العلمية،

وعلى وجه الخصوص، كما هو مطلوب بموجب المادة الرابعة من المادة ١ من قانون ٣١ مايو ٢٠٢١ ، لوضع حد دون تأخير للتدابير التي لم تعد هناك حاجة إليها"[٣٣].

كما أن محكمة العدل العليا في إنجلترا قد قضت في حكمها الصادر في القضية رقم ٢٠٢٠/١٨٦٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٦ بما يلي:" .... لا جدال في أن القيود المفروضة هنا ستكون مبررة إذا كانت تصل إلى حد التدخل في الحق في الحرية الشخصية. حيث تسعى اللوائح إلى تحقيق هدف مشروع، وهو الحد من الإصابة بفيروس كورونا وانتشاره. يفعلون ذلك من خلال السعي إلى تقليل فرصة انتقال العدوى بين الأسر. وهذا هدف مشروع ويتفق مع القانون ..... "[٣٤].

ويرى الباحث أن القضاء قد غلّب في ظل جائحة كورونا (كوفيد -١٩) اعتبارات الحفاظ على الصحة العامة وعلى حياة الأفراد على الحرية الشخصية للأفراد، وبالتالي فإنه أيد فرض قيود على هذه الحرية في ظل الظرف الاستثنائي المذكور.

ونذكر أخيراً إلى أن القضاء الإنجليزي قد أكد على ضرورة أن لا يؤدي تقييد الحرية الشخصية في ظل جائحة كورونا إلى مصادرتها، حيث جاء في حكم محكمة العدل العليا الإنجليزية الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٧/١٤ في القضية رقم ١٥٦٢ لسنة ٢٠٢١ أنه:" "قد يتخذ الحرمان من الحرية أشكالاً متنوعة غير الاحتجاز التقليدي في السجن أو الاعتقال الصارم ... كانت مهمة المحكمة هي النظر في الوضع الملموس للفرد المعين ومراعاة مجموعة كاملة من المعايير ، بما في ذلك نوع التدابير المعنية ومدتها وآثارها وطريقة تنفيذها لتقييم تأثيرها عليه في سياق الحياة التي كان من الممكن أن يعيشها لولا ذلك، .... "، ولذلك فقد وجدت أن الحجر الصحي والبقاء في المنزل لا يتعارضان

---

**(33)**-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

**(34)- [٢٠٢٠]EWHC 1786**

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

من الحرية الشخصية للأفراد حيث يرد عليهما ..... العديد من الاستثناءات الصريحة التي كانت غير شاملة والاستثناء الغالب المتمثل في وجود عذر معقول "[٣٥].

## الفرع الثاني

## حرية العبادة

تنص المادة الخمسون من الدستور القطري على أنه:" حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقاً للقانون، ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة ".

وتعني حرية العبادة: حق الافراد في المجتمع في التعبير عن معتقداتهم الدينية والممارسة العلنية للطقوس التي يستلزمها الدين[٣٦]، وحرية العبادة هي جزء من الحرية الدينية التي تتضمن حرية العقيدة التي تتيح للإنسان أن يعتنق ديناً معيناً، وتتضمن حرية العبادة التي تمكنه من إقامة شعائر دينية للدين الذي يعتنقه بصورة علنية، ويتبين أن هذه الحرية تحتاج ممارسة طقوس هذا المعتقد وشعائره، ومن هنا ترتبط حرية الدين بحق الاجتماع ارتباطاً وثيقاً، لأن الاجتماعات العامة تعتبر ميداناً لممارسة حرية الاعتقاد والتعبير دينياً وفكرياً وهو ما يطلق عليه حرية ممارسة الشعائر الدينية[٣٧].

---

**(35)- [٢٠٢١]EWHC 2156**

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

**(٣٦)- د. محمد سليم غزوي**، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية، الطبعة الاولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٥، ص٧٨

**(٣٧)- د. محمد ربيع منيب**، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار لويس للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٣٦

وترتبط حرية ممارسة الشعائر الدينية بحرية العقيدة التي ضمنتها الشريعة الإسلامية، حيث يقول الله سبحانه وتعالى: لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي "[٣٨].

وقد أدت التدابير المتخذة لمنع الاجتماعات وفرض التباعد الاجتماعي إلى المساس بحرية ممارسة الشعائر الدينية، ويرى الباحث أن سلطات الضبط الإداري قد بالغت في التدابير المفروضة على حرية العبادة، فمنعت صلاة الجماعة، ومنعت صلاة الجمعة، رغم أن العبادة في الإسلام تتطلب أن يتم تأدية صلاة الجمعة في المسجد وتفترض وجود عدد من معين من الأشخاص، حيث يعد تركها ذنب كبير، إلا أن سلطات الضبط الإداري بحجة حماية المجتمع من جائحة كورونا، صادرت حرية أساسية كفلها الدستور، رغم أنه كان بوسعها مواجهة جائحة كورونا بتدبير ضبطية أقل صرامة، إلا أنها لم تبذل الجهد الكافية لإيجاد تدابير ملائمة، بل إنها قامت بالمنع المطلق، وقد عد مجلس الدولة الفرنسي المنع المطلق للتجمعات في دور العبادة يتضمن مساساً خطيراً بحرية العبادة، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١١ مايو ٢٠٢٠ الذي تضمن أن:" المنع العام والمطلق للتجمعات داخل أماكن العبادة يشكل مساساً خطيراً بحرية العبادة "[٣٩]، وتبعاً لذلك فقد ألزم المجلس رئيس الوزراء برفع هذا المنع المطلق في موعد أقضاه ٨ أيام، وتتلخص وقائع القضية في أن المرسوم رقم ٢٠٢٠-٥٤٨ الصادر عن رئيس الوزراء في ١١ مايو ٢٠٢٠ قد حدد التدابير العامة للتعامل مع جائحة كورونا، في إطار حالة الطوارئ الصحية، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من المرسوم المذكور على أنه:" يحظر أي تجمع أو اجتماع داخل مؤسسات العبادة باستثناء مراسم الجنازة التي تقتصر على ٢٠ شخصاً "، وقد طعنت عدة جمعيات وعدد من الأفراد بالمرسوم المذكور، وطلبوا من القضاء الإداري رفع الحظر على جميع التجمعات أو الاجتماعات في أماكن العبادة.

---

**(٣٨)- سورة البقرة**، الآية ٢٥٦.

**(39)-** CE, ordonnance 18 mai 2020, n 440361 – 440511

أشار إليه: **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين**، الضبط الإداري زمن الكورونا، بحث علمي منشور في مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، تونس، العدد ٢٥، ٢٠٢٠، ص ١٨٦.

ولما كان القاضي الإداري يملك وفقاً للإجراءات الموجزة سلطات واسعة تمكّنه من تعليق قرار الإدارة أو الأمر باتخاذ إجراءات محددة، عندما تنتهك الإدارة (سلطات الضبط الإداري) الحرية بصورة جسيمة وواضحة وغير قانونية، فيقوم القاضي في هذه الحالة بالمقارنة بين الحرية المنتهكة والتدابير الضبطية التي اتخذتها الإدارة، ويصدر (أوامره) للإدارة في غضون ٤٨ ساعة، ولذلك فقد أمر القاضي بتعديل مرسوم ١١ مايو ٢٠٢٠ في موعد أقصاه (٨) أيام من خلال اتخاذ تدابير تتناسب بدقة مع المخاطر الصحية التي تواجهها على نحو يتناسب مع الظروف الزمنية ومكان تطبيق (التطهير) للإشراف على التجمعات والاجتماعات في مؤسسات العبادة.

ورأى القاضي أن حرية العبادة حرية أساسية وأنه لا بد من التوفيق بينها وبين الهدف من القيمة الدستورية لحماية الصحة، ولذلك فلا بد من أن تكون الإجراءات الصحية أقل صرامة من الحظر على جميع التجمعات.... وبالتالي فإن الحظر العام والمطلق غير متناسب فيما يتعلق بهدف الحفاظ على الصحة العامة، وبالتالي يعد تدخلاً غير قانوني في حرية العبادة [٤٠].

وإن الباحث من جانبه يؤيد ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، لأن مواجهة جائحة كورونا لا يكون بالمنع المطلق لحرية أساسية كفلها الدستور، ما دام يمكن اتخاذ تدبير أقل صرامة، فلا يجوز تغليب حماية الصحة على الحريات الأساسية، وهو ما كان يجب على سلطات الضبط الإداري في قطر أن تأخذه بعين الاعتبار أثناء مواجهتها لجائحة كورونا (كوفيد -١٩).

ولعله من المفيد أن نذكر أن مجلس الدولة الفرنسي، قد رفض في حكمه الصادر في القضية رقم ٤٥٢١٤٤ تاريخ ٦ مايو ٢٠٢١، طلب جامع باريس الكبير رفع الحظر لإحياء ليلة القدر، وقد علل موقفه بأن:" أن الوضع الوبائي

---

(٤٠)- الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي:
https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

في فرنسا لا يزال مقلقاً، مع تدهور شديد في المؤشرات الوبائية والمستشفيات " [٤١]، رغم أن موقفه هذا يتعارض مع حرية العبادة، ومع حق المساواة، إلا أنه رأى تغليب دواعي الصحة العامة ، وكذلك فعل في حكمه الصادر في ٤٥٠٨٩٣ تاريخ ٢٩ مارس ٢٠٢١ عندما رفض تخفيف حظر التجول في أسبوع عيد الفصح [٤٢]، وهو ما يؤكد على أن موقف مجلس الدولة الفرنسي من التدابير المتخذة في ظل جائحة كورونا يتأثر بمدى تناسب هذه التدابير مع الظرف الاستثنائي قوة وضعفاً.

## المطلب الثاني

## الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩)

سوف يستعرض الباحث الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد ١٩) من خلال ما يلي:

---

**(41)**- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

**(42)**- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

## الفرع الأول

## الحق في الخصوصية

عرّف الفقيه الفرنسي كاربونيه الحق في الخصوصية بأنه:" المجال السري الذي يملك الفرد بشأنه سلطة استبعاد أي تدخل من الغير، أو هي حق الشخص في أن يترك هادئاً "[٤٣].

وتنص المادة السابعة والثلاثون من الدستور القطري على أنه:" لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه ".

ولقد كانت الشريعة الإسلامية الغراء أول من حمى الحق في الخصوصية حيث يقول رسول الله صلى عليه وسلم:" لو أن امرأ اطلع عليك بغير إذن فحذفته بحصاة، ففقأت عينه، ما كان عليك من جناح ".

وقد نصت المادة (١٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والمادة (١٧) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على الحق في الخصوصية، ويعد هذا الحق من أهم الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الإنسان، لأن تمتع الإنسان بهذا الحق يكفل الحفاظ على أسراره وحياته الخاصة، وجعلها في منأى عن اطلاع وتدخل السلطات العامة أو الآخرين فيها.

ويعد فرض تطبيق (احتراز) الذي صدر بموجب قرار عن مجلس الوزراء القطري والمتضمن إلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب، مع فرض عقوبات على

---

(٤٣) – **أنظر: سامي حمدان عبد العزيز الرواشدة**، الحماية الجزائية للحق في الحياة الخاصة، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون، الجامعة الأردنية، ١٩٩٨، ص٥٧.

المخالفين، انتهاك واضح للحق في الخصوصية لا سيما خصوصية البيانات الشخصية خاصة في حال تعرضه للاختراق.

ويرى الباحث أن هذا التدبير كان من الممكن الاستغناء عنه لتعارضه مع الحق في الخصوصية، خاصة وأنه يخشى من قيام سلطات الضبط الإداري لغايات متعارضة عن الأهداف المعلنة لتطبيقه.

ومما يجدر ذكره أن مجلس الدولة الفرنسي، قد قضى في حكمه الصادر في ١٨ مايو ٢٠٢٠ بإلزام سلطات الضبط الإداري بالتوقف عن استعمال الطائرات بدون طيار في مراقبة الالتزام بالحجر الصحي، بعد تحسن الوضع الوبائي [٤٤]، نظراً لأن استمرار هذه المراقبة تتضمن اعتداء على الحق في الخصوصية.

وبالتالي فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ ذات التدبير الضبطي، بذات الشدة، بحجة وجود جائحة كورونا، بل يجب عليها العدول عن التدبير الذي يتضمن اعتداء على إحدى الحريات المكفولة دستورياً، بتدبير آخر أقل شدة بما يتناسب مع تحسن الوضع الصحي وانخفاض خطورة الوباء.

## الفرع الثاني

## الحق في الاجتماع

### أولاً– ماهية الحق في الاجتماع:

**(44)-** CE, ordonnance 18 mai2020, n440442.440445

**أشار إليه: بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين،** الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص ١٨٦.

يعرّف حق الاجتماع بأنه: "حق الفرد في الاجتماع مع من يريد من الآخرين سلمياً، متى وأينما شاء، وذلك في حدود القانون للتعبير عن آرائه من خلال الخطب والندوات والمحاضرات، والمؤتمرات .... "[٤٥].

كما عرّفه أحدهم بأنه: "حق المواطنين في التجمع للتعبير بشكل جماعي، والتعزيز والمتابعة والدفاع عن المصالح المشتركة "[٤٦].

وقد نص المشرع الدستوري القطري على حق الاجتماع، في المادة (٤٤) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤، قد عرّف المشرع القطري في المادة الأولى من القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، الاجتماع العام على النحو التالي:" يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، كل اجتماع يشارك أو يتوقع أن يشارك فيه أكثر من عشرين شخصاً أو تكون المشاركة فيه دون دعوة خاصة، ويعقد في مكان خاص أو عام غير الطرق والميادين العامة، وذلك لمناقشة موضوع أو موضوعات عامة ".

**ثانياً- العناصر التي يتكون منها الاجتماع العام:**

**)- د. عصام الدبس،** الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص١٠٥.[45] **(**

**([٤٦])-J.McBride,** Freedom of Association in the Essentials of Human Rights, HodderAmold, London, **2005,** p20.

أشار إليه **مراد تيسير الشواورة،** التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط الأردنية، ٢٠١٤، ص ٣٣.

يتضح من خلال التعريف الذي أورده المشرع القطري للاجتماع العام، في القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، وفي التعريفات الفقهية التي سبق ذكرها أن الاجتماع العام، يتكون من عدة عناصر، وهي على النحو التالي:

**١- يتم الاجتماع العام بناء على تنظيم مسبق:**

يتم الاجتماع العام بناء على إعداد وتنسيق مسبقين من منظميه، فهو ليس حدثاً عرضياً يتم بصورة عفوية ودون تنظيم مسبق، وهو ما يميز الاجتماع العام عن المظاهرات وغيرها[٤٧]، أو عن تجمع الأفراد أمام محطات النقل والمواصلات[٤٨].

**٢- يعقد الاجتماع العام لمدة زمنية محددة:**

وهذه المدة الزمنية المحددة، قد تطول أو تقصر، إلا أنها تتضمن نقاش وتبادل للرأي في المواضيع المطروحة في الاجتماع العام، وهو ما يجعل من هذا التجمع تجمعاً غير عشوائي، [٤٩]، والجدير بالذكر أن المشرع القطري في المادة الثامنة من قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، قد منع " أن تمتد الاجتماعات العامة إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً إلا بإذن خاص من وزير الداخلية أو من ينيبه ".

**٣- الهدف من عقد الاجتماع العام:**

---

**(٤٧)- د. علي شطناوي**، دراسات في الضبط الإداري، القسم الثاني، الطبعة الأولى، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر، عمان، ١٩٩٦، ص١٦٣.

**(٤٨)- د. عبد المنعم محفوظ**، علاقة الفرد بالسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة،١٩٨٤، ص١٥١

**(٤٩)- المرجع نفسه**، الصفحة نفسها.

يتم عقد الاجتماع العام لتحقيق أهداف معينة فهو ليس تجمعاً عبثياً، لأن المجتمعون يتلاقون للمناقشة وتبادل الآراء للدفاع عن مصالحهم المشتركة فيما بينهم، أو مناقشة قضايا عامة، وتكون أهداف وغايات الاجتماع العام محددة مسبقاً[٥٠]،

**٤-يتصف الاجتماع العام بعنصر العمومية:**

هذا العنصر يميز الاجتماعات العامة، حيث أن الدعوة لحضور الاجتماع تكون علنية، وأي فرد يستطيع أن ينضم للاجتماع العام ويشارك فيه، [٥١].

**٥- ينعقد الاجتماع العام في مكان محدد:**

إن المكان الذي ينعقد فيه الاجتماع العام هو مكان ثابت لا يتغير من بداية الاجتماع وحتى فضه وانتهائه، إذ أن تغيير المكان أثناء انعقاد الاجتماع العام يحول الاجتماع العام إلى أشكال أخرى كالمسيرات والمواكب[٥٢]،

**٦-ضرورة توافر عدد معين:**

حدد المشرع القطري في المادة الأولى من قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، الحد الأدنى لعدد المشاركين أو الذين يتوقع مشاركتهم في الاجتماع حتى يعد اجتماعاً عاماً هو ألا يقل (٢٠) شخصاً.

ويرى الباحث: أن المشرع القطري قد وضع تعريفاً نموذجياً للاجتماع العام، حيث أنه شمل كافة العناصر التي يتكون منها الاجتماع العام، كما أن اشتراط المشرع القطري أن لا يقل عدد المشاركين أو المتوقع مشاركتهم في الاجتماع عن عشرين شخصاً حتى يعد الاجتماع عاماً، هو موقف ديموقراطي من المشرع القطري، نظراً لأن الاجتماع العام

---

**(٥٠)- د. ليث نصراوين**، المرجع السابق، ص٢٢٣.
**(٥١)- د. أفكار عبدالسميع**، المرجع السابق، ص٣٦.
**(٥٢) – د. ليث نصراوين**، المرجع السابق، ص٢٢٤

يخضع لضوابط حددها المشرع، وبالتالي فلا يجوز إخضاع أي اجتماع لذات الضوابط، بل لا بد من أن يكون عدد المشاركين فيه كبيراً نسبياً أي لا يقل عن عشرين وهذا عدد معقول.

وقد حرص المشرع القطري على استثناء عدداً من الاجتماعات من الخضوع لقانون الاجتماعات العامة، فلم يعدها اجتماعات عامة، وهذه الاجتماعات كما أوضحتها المادة الثانية من الأولى من القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات على النحو التالي:" لا يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يلي:

١- اللقاءات الدينية التي تقام في دور العبادة ... ٢- الاجتماعات التي تنظمها أو تدعو إليها الوزارات والأجهزة الحكومية .... ٣- الاجتماعات التي تعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الخاصة والأندية والشركات، ... ٤- الاجتماعات واللقاءات التي جرى عليها العرف أو تستلزمها المناسبات الاجتماعية والأعياد.

ومع ذلك إذا خرجت الاجتماعات أو اللقاءات المشار إليها في مناقشاتها للموضوعات عن أغراضها المعتادة، اعتبرت اجتماعات عامة وفقاً لأحكام هذا القانون ".

ويرى الباحث أن المشرع القطري من خلال استثناء هذه الاجتماعات، من الخضوع لأحكام قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، قد حرص على مراعاة العادات الدينية والاجتماعية والأعراف، والمصالح الاقتصادية لأفراد المجتمع القطري، فهذه الاجتماعات رغم أنها اجتماعات عامة في جوهرها إلا أن غاياتها مختلفة عن غاية الاجتماعات العامة المتمثلة في مناقشة الموضوعات العامة، ومع ذلك إذا ما خرجت تلك الاجتماعات عن غايتها المعتادة فإنها تتحول إلى اجتماعات عامة وتخضع لأحكام قانون الاجتماعات والمسيرات القطري.

وقد لاحظنا خلال أزمة كورونا (كوفيد ١٩) كيف تم مصادرة الحق في الاجتماع بصورة كلية سواء اتسم الاجتماع بأنه اجتماع عام أم اجتماع خاص، حيث صدر عن اللجنة العليا لإدارة الأزمات لوائح ضبطية تنظيمية تتضمن منع

كافة أشكال التجمع، بسلطة القانون، على سبيل المثال، لا الحصر، الكورنيش والحدائق والشواطئ العامة والتجمعات الاجتماعية، كما أن المادة (١٠) المعدلة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ أجازت لوزير الصحة بقرار منه عند ظهور مرض معد، اعتبار جهة ما موبوءة بهذا المرض، وفي هذه الحالة يكون للجهة الصحية المختصة أن تتخذ جميع التدابير لمنع انتشار العدوى من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة وغير ذلك.

ولها على الأخص أن تمنع الاجتماعات العامة من أي نوع كان وأن تعدم المأكولات والمشروبات الملوثة وأن تزيل أواني حفظ مياه الشرب وسبل المياه العامة وأن ترفع الحنفيات وتردم الآبار وتغلق الأسواق والمدارس والمقاهي العامة أو أية مؤسسة أو مكان ترى في إدارته خطراً على الصحة العامة.

ويرى الباحث أن الحق في الاجتماع قد تأثر كثيراً بالتدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد ١٩)، وأن سلطات الضبط الإداري قد بالغت في منع هذا الحق لدرجة المصادرة الكلية، كما أن الاجتماعات الخاصة والمناسبات الاجتماعية كالأعراس وغيرها تم منع القيام بها، وهو ما جعل كثير من الناس يتبرمون من هذه الإجراءات والتدابير المبالغ بها.

ومما يجدر ذكره أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في القضية رقم ٤٥٤٧٥٤ ورقم ٤٥٤٧٩٢-٤٥٤٨١٨، بتاريخ ٢١ مايو ٢٠٢١ رفض إعادة فتح المراقص المغلقة في ظل الإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، رغم أنه تم افتتاح بعض الحانات وغيرها، وقد علل موقفه بأن:" المراقص تمثل مخاطر التلوث الخاصة بها. يشمل نشاط الرقص الذي يمارس هناك اتصالاً جسدياً وثيقاً ويجعل السياق الاحتفالي من الصعب احترام قواعد التباعد أو ارتداء قناع. لا يمكن لأي إجراء آخر غير الإغلاق، أو حتى إعادة الفتح في شكل شريط ليلي، أن يوفر ضمانات مكافئة للسيطرة على مخاطر التلوث.

لا يمكن مقارنة حالة النوادي الليلية بحالة المؤسسات الأخرى التي أعيد فتحها منذ ١٩ مايو، مثل الحانات ، التي لا يمكن فتحها إلا في الهواء الطلق حتى الآن ....." [٥٣]، وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد غلب دواعي حماية الصحة العامة على الحق في الاجتماع حفاظاً على النظام العام .

مما تجدر الإشارة إليه إلى أن محكمة العدل العليا الإنجليزية قد قضت في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٦ أن حظر الاجتماعات في ظل جائحة كورنا لا يجوز أن يكون مطلقاً، وإنما ترد عليه بعض الاستثناءات حيث جاء في حكمها:" هناك قائمة من الاستثناءات التي لا تحظر فيها التجمعات بما في ذلك التجمعات التي يكون فيها جميع الأشخاص أعضاء في نفس الأسرة، أو تنطوي على حضور الجنازات، أو حضور العمل أو التجمع في منشأة تعليمية ويكون ضرورياً بشكل معقول لأغراض التعليم "[٥٤].

والباحث من جهته يؤيد ما ذهب إليه القضاء الإنجليزي، فهو يرى أنه لا يجوز مصادرة الحق في الاجتماع بصورة مطلقة، بل لا بد من أن توجد استثناءات تتيح لقاء الأفراد بما يحقق مصالحهم، لأن الحظر المطلق للاجتماعات يؤدي إلى تعطل حياة المجتمع، وتؤدي إلى خسائر اقتصادية كبيرة، لا يمكن تدارك نتائجها السلبية.

---

**(53)**-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

**(54)- [٢٠٢٠]EWHC 1786**

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

## الفرع الثالث

## الحق في التنقل

يسمى الحق في التنقل (حرية الغدو والرواح)، وهي من الحقوق الطبيعية الأساسية اللصيقة بالإنسان والتي لا يجوز مصادرتها، وهذا الحق هو فرع من الحرية الشخصية للفرد [٥٥]، وتتلخص هذه الحرية في حق كل فرد في الانتقال بحرية داخل بلده أو مغادرته أو العودة إليه دون تقييد أو منع وفقاً للقانون، وقد كانت هذه الحرية مطلقة في الماضي أي قبل شيوع وجود الحدود بين الدول، ثم أصبحت خاضعة للقوانين الخاصة بكل دولة والتي تنظمها بالشكل الذي تعده ملائماً لمصلحتها الوطنية[٥٦].

نصت المادة (٣٦) من الدستور القطري على حق التنقل، كما نصت المادة الثامنة والثلاثون من الدستور القطري على أنه:" لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها ".

وقد أكّدت المادة الثالثة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ على حرية الإقامة والتنقل، كما نصت على هذا الحرية في المادة الثانية عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ، وتعد هذه الحرية من الحقوق والحريات الطبيعية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان وأن لا تحد الدولة منها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وهي الأحوال التي تعتبر ضرورية لحماية النظام العام والأمن العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين [٥٧].

---

**(٥٥)- وردة خلاف**، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد لمين دباغين سطيف ٢ – ٢٠١٤، ص ١٨٠.

**(٥٦)- خضر خضر**، مرجع سابق، ص ٣١٠.

**(٥٧) – د. غازي حسن صباريني**، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥، ص ١٦٦.

وسبق أن أشرنا إلى أن من التدابير المتخذة من قبل اللجنة العليا لإدارة الأزمات إيقاف جميع الرحلات القادمة إلى الدولة ابتداء من مساء الأربعاء الموافق (١٨) مارس ٢٠٢٠ ولمدة (١٤) يوماً قابلة للتجديد، باستثناء رحلات الشحن الجوي ورحلات الترانزيت، كما تضمن القرار إيقاف جميع وسائل المواصلات العامة بما فيها خدمات المترو، والحافلات من ليلة ١٥ مارس ٢٠٢٠ الساعة العاشرة مساء.

ورغم أن الغاية من هذا التدبير هو منع انتشار العدوى، ومنع المصابين من الدول الأخرى من دخول دولة قطر، إلا أن هذا التدبير أدى إلى شلل في معظم المرافق الاقتصادية في الدولة إلى تعطيل أعمال ومصالح الأفراد، وقد بالغت سلطات الضبط الإداري بفرضه في حين أننا نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد عد في حكمه الصادر في ١٨ مايو ٢٠٢٠ أن عدم الالتزام بإجراءات الحجر الصحي بالبلدية لا يعتبر ظروفاً محلية خاصة تبرر التشديد في القيود المفروضة على حرية التنقل [٥٨].

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٠ فبراير ٢٠٢٢ في القضية رقم ٤٦٠٨٠١ أن البند 9 .4 من المادة ٤٧-١ من المرسوم المؤرخ ١ يونيو ٢٠٢١ الصادر عن رئيس الوزراء الفرنسي الذي يحدد التدابير العامة اللازمة لإدارة الخروج من الأزمة الصحية، والتي تفرض على الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ستة عشر عاماً أو أكثر، أن يقدموا ما يثبت حصولهم على اللقاح المضاد لكورونا في حال رغبتهم بالسفر لمسافات طويلة بواسطة وسائل النقل العام بين الأقاليم هو تدخل خطير وغير قانوني بشكل واضح في الحق بالتنقل، والحرية الشخصية، وحق التقاضي، والحق في العمل [٥٩]، ورغم ذلك فلم يقرر القاضي الإداري إلغاء نص هذه المادة لأن الوباء لا يزال على مستوى نشط بشكل خاص وأن جواز التطعيم يجعل من الممكن حماية مستخدمي النقل لمسافات طويلة.

---

**(58)**-CE, ordonnance 18 mai 2020 , n440442.440445

أشار إليه **أشار إليه: بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين،** الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص ١٨٦.

**(59)**- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

ويرى الباحث أن مجلس الدولة الفرنسي رغم عدم تأييده لتقييد الحقوق والحريات العامة بصورة مطلقة في ظل جائحة كورونا، إلا أنه لم يمانع في وضع بعض القيود على حرية التنقل، كضرورة تلقي لقاح كورونا للحفاظ على الصحة العامة، أي أن المجلس يسعى إلى تحقيق التوازن بين الحفاظ على الحقوق والحريات العامة، وحماية النظام العام ولا سيما عنصر الصحة العامة.

كما أننا نلاحظ أن المجلس في حكمه الصادر في القضية رقم ٤٥٠٩٥٦ بتاريخ ١ إبريل ٢٠٢١ قد رفض رفع قيود السفر عن الأشخاص الذين تلقوا لقاح كورونا، لأنه من الممكن أن ينقلوا الفيروس(٦٠)، وبذلك يكون قد غلب الحفاظ على الصحة العامة على الحق في التنقل، رغم أن خطر نقل الفيروس قائم على مجرد الاحتمال.

ومما يجدر ذكره أن محكمة العدل العليا الإنجليزية، ورغم أنها أيدت فرض قيود على السفر الدولي من خلال ما يسمى نظام (إشارات المرور)، إلا أنها أوجبت مراجعة هذه القيود بين حين وآخر، للتخفيف منها أو تشديدها على ضوء تطور الحالة الوبائية، بحيث يتم تصنيف الدول وإدراجها في قوائم النظام، وفقاً لحالة الوباء فيها، على نحو لا يتعارض مع الحق في التنقل أو يؤدي إلى إعاقته كلياً، وهو ما أكدته المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٠ في القضية رقم ٢١٠٥ لسنة ٢٠٢١ المتكونة بين مطارات مانشستر القابضة المحدودة، ضد كل من وزير الصحة، ووزير النقل(٦١).

(60)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

**(61) - [٢٠٢١]EWHC 2031**
https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

## الفرع الرابع

## الحق في التعليم

تنص المادة الخامسة والعشرين من الدستور القطري على أنه:" التعليم دعامة أساسية من دعائم تقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه، وتسعى لنشره وتعميمه ".

كما تنص المادة التاسعة والأربعون من الدستور القطري على أنه:" التعليم حق لكل مواطن وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقاً للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة ".

ويعد دين الإسلام دين العلم فقد كانت أول آية خاطب بها الله عز وجل رسوله محمد صلى الله عليه وسلم هي (إقرأ)، والعقيدة الإسلامية تقوم في جوهرها على العلم يقول الله سبحانه وتعالى:" ولا تقفُ ما ليس لك به علم إن السمع والبصر والفؤاد كل أولئك كان عنه مسؤولاً "، كما قال سبحانه:" هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون "، كما يقول عز وجل:" يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات "، كما يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم:" منْ سَلَكَ طَرِيقًا يَبْتَغِي فِيهِ علْمًا سهّل اللّه لَه طَرِيقًا إِلَى الجنةِ، وَإِنّ الملائِكَةَ لَتَضَعُ أَجْنِحَتَهَا لِطالب الْعِلْمِ رِضًا بِما يَصْنَعُ، وَإِنّ الْعالِم لَيَسْتَغْفِرُ لَهُ منْ في السّمَواتِ ومنْ فِي الأَرْضِ حتّى الحِيتانُ في الماءِ، وفَضْلُ الْعَالِم عَلَى الْعابِدِ كَفَضْلِ الْقَمر عَلى سَائِرِ الْكَوَاكِبِ، وإِنّ الْعُلَماءَ وَرَثَةُ الأَنْبِياءِ وإِنّ الأَنْبِياءَ لَمْ يُورِّثُوا دِينَارًا وَلا دِرْهَمًا وإِنّما ورّثُوا الْعِلْمَ، فَمنْ أَخَذَهُ أَخَذَ بِحظٍّ وَافِرٍ ".

وقد نصت على الحق في التعليم، المادة (٢٦) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (١٣)، و(١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ونضيف هنا أنه ليس هناك أساس أقوى من التعليم للمحافظة على الحرية والسعادة، ويؤدي الحرمان من التعليم إلى الحرمان من حرية الفكر والتعبير والهدف من التعليم هو تنمية القدرات الذهنية للإنسان إلى أقصى درجة ممكنة [٦٢].

وقد أثرت القرارات والتدابير الصادرة عن اللجنة العليا لإدارة الأزمات في هذا الحق، حيث أنها فرضت مباشرة جميع الطلبة في المدارس الحكومية الدراسة عن بعد اعتباراً من يوم الأحد الموافق ٢٢ مارس ٢٠٢٠، وبالنسبة للطلبة في المدارس الخاصة والجامعة فيبدؤون الدراسة عن بعد وفقاً للتقويم الدراسي وأنظمة التقييم المعتمدة لديهم، ويرى الباحث الدراسة عن بعد لا تحقق كافة الأهداف المرجوة من التعليم إلا أنه كان لا بد من اللجوء إلى هذا التدبير للحيلولة دون انتشار العدوى.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في القضية رقم ٤٥٧٦٨٧ تاريخ ١٦ نوفمبر ٢٠٢١ لم يقرر إلغاء التعليم عن بعد في ظل جائحة كورونا، تغليباً منه لدواعي المحافظة على الصحة العامة رغم أن أولياء بعض الطلبة قد طعنوا في أنه يتضمن اعتداء على الحرية الفردية، وعلى الحق في التعليم وعلى حق المساواة [٦٣].

## الفرع الخامس

## الحق في العمل

تنص المادة الثلاثون من الدستور القطري على أنه:" العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية، وينظمها القانون ".

---

**(٦٢)- د. عمار زريق**، دور الجزائر في إعداد وتنفيذ القانون الدولي الاتفاقي لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ١٩٩٨، ص ٩٩.

**(63)**-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

وقد نصت المادة الثالثة والعشرين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ على حق العمل، كما تناولت المادة (٢٤) حق الراحة والإجازة، كما نصت المادة السادسة والسابعة من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ على حق العمل، ونصت المادة الثامنة من العهد المذكور عن الحق في تكوين نقابات العمال، وجاء في مقدمة دستور منظمة العمل الدولية، بأن حق العمل، يعد أحد الحقوق الأساسية التي يقوم عليها مبدأ حقوق وحريات الإنسان، وتحقيق هذا الحق ليس ضرورياً فقط لمعيشة الإنسان ولكن لتنمية شخصيته أيضاً.

" ويعد العمل في الإسلام مصدراً رئيساً للتملك، ووسيلة أساسية لضمان معيشة الإنسان، فلهذا يعتبره الإسلام من أهم الحقوق الأساسية للإنسان، ولذا يرتبط حق الإنسان في معيشة كريمة بحقه في العمل ارتباطاً أساسياً ملازماً له على سبيل الدوام والاستمرار، ولذلك رفع الإسلام من شأن العمل وأقر أهميته، وحث الناس عليه ورفع شأنه إلى مصاف العبادات، وأوجبه أحياناً عليهم، وأوجب على الدولة أن تضمن العمل للفرد بنفسها، كما ضمن العيش الكريم للإنسان عند عجزه عن القيام بالعمل، وأكّد على حرية الإنسان في اختيار عمله وقرر أن قيمة الإنسان لا تقاس إلا بالسعي " وأن ليس للإنسان إلا ما سعى "[٦٤]، ولا نبالغ إذا ما قلنا إن الإسلام هو دين العمل حيث يقول الله سبحانه وتعالى:" وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ " (سورة التوبة ١٠٩)، ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم:" لَأَنْ يَغْدُوَ أَحَدُكم فَيَحْتَطِبَ على ظَهرِهِ ، فيَتَصَدّقَ مِنهُ، ويَسْتَغْنِي به عنِ النّاسِ، خَيرٌ له من أنْ يَسألَ رَجُلًا، أعطاهُ أو مَنَعهُ، ذَلكَ بِأنّ اليَدَ العُلْيَا، أفضَلُ من اليدِ السُّفْلَى، وابْدأْ بِمنْ تَعُولُ ".

وقد أوضحنا أن هناك تدابير كثيرة مست بهذا الحق منها قرارات اللجنة العليا لإدارة الأزمات بمنع جميع المطاعم والمقاهي في الدولة من تقديم الطلبات، إلى جانب منع تواجد وجلوس الزبائن وإقامة تجمعات داخل وخارج الصالات المشار إليها، وحتى إشعار آخر، وإغلاق محلات بيع التجزئة وفروع البنوك في المجمعات التجارية ومراكز التسوق،

---

(٦٤) – **د. غازي حسن صباريني**، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، المرجع السابق، ص ٢٠٩.

باستثناء محلات ومنافذ بيع الأغذية والصيدليات، إغلاق محلات وكافة أنشطة الصالونات الرجالية والنسائية، وذلك حتى إشعار آخر، وإيقاف خدمات المنازل التي تقدّمها بعض هذه الصالونات .....

ولا شك أن هذه التدابير كان لها تأثير سلبي على النشاط الاقتصادي، كما أنها أدت إلى خسائر كبيرة للأفراد والشركات، كما أنها غلت أيدي كثير من الناس عن العمل، إلا أن اتخاذها كان بغرض منع انتشار الجائحة، وإن كان قد بلوغ بها قليلاً.

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي لم يرَ في فرض ضرورة الحصول على تصريح للدخول إلى مراكز التسوق في ظل جائحة كورونا ما يتعارض مع الحق في العمل، وبذلك يكون قد غلب دواعي المحافظة على الصحة العامة على الحق في العمل، وقد ظهر موقفه هذا في حكمه الصادر في القضية رقم ٤٥٦٣٩١ تاريخ ١٣ سبتمبر ٢٠٢١. حيث طُعن في الأمر الذي دخل حيز التنفيذ في ١ سبتمبر ٢٠٢١، والذي فرض على المواطنين والعاملين ضرورة الحصول على تصريح للدخول إلى مراكز التسوق، رغم أنه حال بين العمال وبين وصولهم إلى عملهم [٦٥]

(٦٥)

ومن التدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا في دولة قطر والتي تضمنت مساساً، بل وانتهاكاً للحقوق والحريات العامة، قيام السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الصحة، اللجنة العليا لإدارة الأزمات، بفرض عقوبات على الأفراد المخالفين للتدابير المتخذة لمواجهة الجائحة، وهو ما يخالف نص المادة الأربعون من الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ على أنه:" لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، والعقوبة شخصية، لا تسري أحكام

(65)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك ".

وهكذا يتبين لنا أن تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد ١٩) قد تضمنت تقييداً للحقوق والحريات العامة، بل ومصادرة لبعضها، إلا أن مبرر سلطات الضبط الإداري كان هو الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة ولا سيما الصحة العامة، وقد كانت تلك التدابير مرهونة بظرف كورونا، وتزول بزواله، ولما كان هناك مساس بالحقوق والحريات العامة، لذلك كان لا بد من توافر ضمانات تحول دون استبداد سلطات الضبط الإداري، واتخاذ الظرف الاستثنائي ذريعة لانتهاك الحقوق والحريات العامة.

# الخاتمة

في ختام دراستنا **لتدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر في ظل أزمة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة**، والتي استعرضنا فيها تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري في دولة قطر لمواجهة أزمة كورونا، والمتمثلة في التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات، والتدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدّل، كما تعرفنا على الحقوق والحريات العامة التي تم المساس بها من خلال هذه التدابير، لتحديد أثر هذه التدابير عليها، فإنه يجدر بالباحث أن يذكر ما توصل إليه من نتائج وما يراه من توصيات.

**أولاً- النتائج:**

١- لقد أدت أزمة كورونا بوصفها ظرفاً استثنائياً إلى توسيع سلطات الضبط الإداري في كافة دول العالم ومنها دولة قطر، لأن وظيفة هذه السلطات هي حماية النظام العام بعناصره المختلفة الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، وقد شكّلت أزمة كورونا تهديداً خطيراً لهذه العناصر مجتمعة وكان تأثيرها الأكبر على الصحة العامة.

٢- لقد تعرضت اللجنة العليا لإدارة الأزمات التي تم إنشاؤها في دولة قطر لمواجهة أزمة كورونا إلى عدد من الانتقادات المتعلقة بإنشائها، أو بما اتخذته من تدابير.

٣- لقد أدت تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري في دولة قطر إلى تقييد الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، ولا سيما حرية التنقل وحق العمل والحرية الدينية وحق الاجتماع.

٤- لقد بالغت سلطات الضبط الإداري في دولة قطر في بعض الأحيان في التدابير المتخذة لمواجهة أزمة كورونا، مما أدى إلى حرمان الأفراد من كثير من الحقوق والحريات العامة، في الوقت الذي كان في إمكان سلطات الضبط الإداري أن تحصر تدخلها في تنظيم ممارسة هذه الحريات دون منعها بصورة كلياً.

٥- لقد نجحت سلطات الضبط الإداري في دولة قطر في السيطرة على أزمة كورونا، وقد طورت آلياتها لمواجهة الظروف الاستثنائية المشابهة.

**ثانياً- التوصيات:**

١- يدعو الباحث سلطات الضبط الإداري في دولة قطر إلى الاستفادة من تجارب بعض الدول المتقدمة كفرنسا وبريطانيا، لوضع آلية ناجحة لمواجهة الظروف الاستثنائية، تتضمن قيام سلطات الضبط الإداري بدورها بفاعلية لاحتواء الأزمة، دون أن يؤدي ذلك إلى حرمان الأفراد من حقوقهم وحرياتهم التي كفلها الدستور.

٢- يدعو الباحث المشرع القطري إلى سن تشريع متكامل يتضمن نصوصاً قانونية واضحة تحدد صلاحيات سلطات الضبط الإداري في مواجهة الظروف الاستثنائية، وترسم لها الحدود التي لا يجوز لها أن تتجاوزها في ظل تلك الظروف، ويوضح فيه جزاء الاعتداء غير المبرر على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.

٣- يدعو الباحث سلطات الضبط الإداري في دولة قطر إلى الاستفادة من أزمة كورونا، لتطوير آلياتها في مواجهة كافة أنواع الظروف الاستثنائية المحتملة.

٤- يدعو الباحث إلى عقد ندوات ومؤتمرات توعوية تبصر القائمين على سلطات الضبط الإداري بأهمية احترام الحقوق والحريات العامة في كافة الظروف والأحوال.

٥- يدعو الباحث سلطات الضبط الإداري إلى أن تضع نصب أعينها عندما تواجه الأزمات والظروف الاستثنائية أن دورها لا يقتصر على حماية النظام العام فقط، بل لا بد حماية الحقوق والحريات العامة، وعدم المساس بها إلا في أضيق الأحوال