التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية وجائحة كورونا كظرف استثنائي -العراق أنموذجاً-(*)

The legal regulation of the right to freedom of movement under ordinary circumstances and during the Coronavirus pandemic - Iraq as a case study model

ختام حمادي محمود

كلية التمريض/ جامعة بغداد

Kitam Hamady Mhmood
College of Nursing\ University of Mosul
Correspondence:
Kitam Hamady Mhmood
E-mail: khetamlaw@yahoo.com

المستخلص

تناولنا فيبحثنا الموسوم بـ(التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية وجائحة كورونا كظرف استثنائي– العراق انموذجاً) دراسة مفهوم حرية التنقل، وبيان اهم النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لها ومدى مواءمة القرارات الصادرة عن الادارة لتلك النصوص، وقد آثرنا اعتماد المنهج الوصفي– التحليلي واتضح من خلاله وجود بعض التعارض في نصوص الدستور، وصدور بعض القرارات الادارية الضبطية التي غاب فيها الاساس القانوني، ناهيك عن قلة الاحكام القضائية الصادرة عن القضاء بهذا الصدد الامر الذي يتطلب تعديل النصوص الدستورية وتفعيل الرقابة بالقضائية على القوانين والقرارات الادارية المخالفة للدستور والقانون ولاسيما المتعلقة منها بانتهاك الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: حرية التنقل، اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية، جائحة كورونا، القضاء الدستوري، القضاء الاداري.

(*) أستلم البحث في ٢٠٢٢/١/٢١ *** قبل للنشر في ٢٠٢٢/٢/١٣.
(*) received on 21/1/2022 *** accepted for publishing on 13/2/2022.
Doi: 10.33899/alaw.2022.132836.1189
© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

Abstract

The aim of this paper "The legal regulation of the right to freedom of movement under ordinary circumstances and during the Coronavirus pandemic as exceptional circumstances - Iraq as a case study model'' is to study the right under the 2005 Constitution, and other legislative and administrative rules regulating the right in Iraq. To achieve the study goals, an analytical descriptive approach is used. It can be argued that the constitution has some fundamental flaws in regulating the right, and some administrative procedures taken during the pandemic have no clear basis in law. With the absence of judicial decisions, it is imperative to amend the Constitution and also to ensure the subjection of laws and administrative procedures to judicial review to provide protection for individuals against state power especially fundamental rights and freedoms.

Key words: freedom of movement, National Health and Safety High Committee, The Corona virus pandemic, constitutional judiciary, administrative judiciary.

المقدمة

لاريب ان الحرية هي منطلق الانسان ففي اجواء الحرية، والامن، والطمأنينة يبني الانسان ويفكر ويبدع، وحماية النظام العام هو جزء جوهري من اساسيات تحقيق الحرية، فالحرية اللامسؤولة التي يتجاوز بها الفرد حدود النظام العام تتحول الى فوضى وتشكل خطراً على المجتمع والدولة، ومن هنا كان التنظيم القانوني بوضع الضوابط والحدود لممارسة حرية التنقل ضرورة لا غنى عنها لممارسة هذه الحرية، الا ان النظام القانوني المطبق في ظل الظروف العادية قد يعجز في اثناء الازمات عن حماية النظام العام، لذا كان لابد من منح السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية سلطات واسعة حتى لو كان ذلك على حساب الحرية ولكن بشرط الا تخرج عن الهدف الذي ينشده الظرف الاستثنائي، اذ ينبغي عليها ان تسعى دائماً الى تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة المتمثلة بحقوق الافراد وحرياتهم والمصلحة العامة المتمثلة بحفظ النظام العام سواء في الظروف العادية ام الاستثنائية.

اولاً : اشكالية الدراسة : تكمن مشكلة البحث في موضوع (التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية وجائحة كورونا كظرف استثنائي –العراق انموذجاً) في وجود بعض الثغرات التي شابت النصوص المنظمة لحرية التنقل والتعارض بين النصوص القانونية المنظمة للحق في حرية التنقل والواقع العملي، حيث صدرت بعض القرارات الادارية الضبطية التي غاب فيها الاساس القانوني سواءً في الظروف العادية ام تلك التي اصدرتها(اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية) في ظل (جائحة كورونا) كظرف استثنائي طارئ غزا العالم، مما اضعف الضمانات الدستورية والقانونية الكافلة للحق في حرية التنقل، ناهيك عن قلة الاحكام القضائية الصادرة عن القضاء ينال دستوري والاداري مما يشير الى ضعف الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الادارة ولاسيما في الظروف الاستثنائية التي تمارس فيها الادارة سلطات واسعة، فجاءت هذه الدراسة مساهمة متواضعة لتقويم دور الادارة في تنظيم الحق في حرية التنقل سواء في الظروف العادية ام الاستثنائية، في محاولة للخروج ببعض المعالجات بغية تحقيق التوازن بين مقتضيات حفظ النظام العام ومتطلبات ممارسة الحرية اذ ان تعزيز الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي يتحقق عن طريق تمكين الافراد من ممارسة حرياتهم وفي صدارتها حرية التنقل وعدم فرض القيود عليها حتى في الظروف الاستثنائية الا في اطار المشروعية اذ تبقى الاخيرة قائمة في ظل تلك الظروف.

ثالثا: منهجية الدراسة : اعتمدنا في دراستنا للموضوع على المنهج الوصفي – التحليلي – التطبيقي عن طريق بحثنا في المصادر والمعلومات ومحاولة الوقوف على الآراء الفقهية ذات الصلة بموضوع الدراسة، وتحليل النصوص القانونية بغية التعرف على موقف المشرع الدستوري والقانوني فيما يتعلق بنطاق هذا الحق والقيود التي تفرض عليه سواء في الظروف العادية ام الاستثنائية، وبيان اهم الثغرات التي شابت تلك النصوص، ومدى توافق قرارات الادارة معها، مع الاشارة الى بعض التطبيقات القضائية الصادرة عن القضاءين الدستوري والاداري ذات الصلة بالموضوع، وكذلك القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلةُ بـ (اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية) في ظل جائحة كورونا.

رابعاً : فرضية الدراسة :

١. استناد القرارات الضبطية الصادرة عن الادارة للأسس الدستورية والقانونية المنظمة لحرية التنقل؟
٢. خضوع القوانين والقرارات الادارية المنظمة لحرية التنقل للرقابة القضائية بشقيها الدستوري والاداري؟
٣. مواءمة قرارات الادارة مع النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحرية التنقل؟

خامساً : حدود الدراسة : يجدر بنا ان ننوه الى ان بحثنا سيدور حول دراسة الحق في حرية التنقل في الظروف العادية والاستثنائية وسنقصر دراستنا في الظروف الاستثنائية على ظرف جائحة كورونا كأهم ظرف استثنائي طارئ يمر به العالم حالياً.

سادساً: هيكلية الدراسة : اقتضت طبيعة البحث تقسيم الدراسة فيه على مقدمة ومبحثين تناولنا في المبحث الاول مفهوم حرية التنقل وقسمت الدراسة فيه على ثلاث مطالب خصص الاول للتعريف بحرية التنقل والثاني لدراسة الطبيعة القانونية لها، اما الثالث فتناولنا فيه اساس حرية التنقل في الاعلانات والمواثيق العالمية والاقليمية، اما المبحث الثاني فتناولنا فيه التنظيم القانوني لحرية التنقل وقسمت الدراسة فيه على مطلبين خصصنا الاول لدراسة التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية، والثاني لدراسة التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف الاستثنائية وتطبيقاته في ظل جائحة كورونا، وانهيت الدراسة بخاتمة انطوت على مجموعة من النتائج والتوصيات.

المبحث الاول

مفهوم حرية التنقل

بغية تحديد مفهوم حرية التنقل ينبغي ان نتطرق اولاً الى تعريفها، ثم نعرج بعد ذلك على بيان طبيعتها القانونية عن طريق تقسيم هذا المطلب على فرعين وذلك على النحو الاتي :

المطلب الاول

التعريف بحرية التنقل

يتألف الموضوع كما هو واضح من مفردتين : (حُرية، تنقل) لِذا سنحاول بيان التعريف اللغوي لكلِ مفردةٍ منهما وفقاً للآتي :

اولاً:– حرية التنقل في اللغة: فالحُريةُ لغةً : الحُر(بضمِ الحاء) خلافُ العبد والاسير[١] والجمعُ أحرار وحرّرهُ أعتقهُ ويقال : حرّر رقبته، وحرّر الولدُ : افردهُ لطاعة الله وخدمة المسجد قال تعالى على لسان امرأة عِمران: **((ربِ اني نذرتُ لكَ ما في بطني مُحرراً))**[٢] والحُرّةُ: نقيضُ الامَة والجَمْعُ حرائر[٣]والحُرّية: الخُلوص من الشوائبِ او الرقِ او اللؤمِ[٤]. اما التنقل فيراد به التحول اي تحويل الشيء من موضع الى موضع، ويقال نقله، ينقله، نقلاً، فانتقل، والنقلة : الانتقال، والنقيل : ضرب من السير وهو المداومة عليه ويقال انتقل سار سيرا سريعاً[٥]،

(١) لويس شيخو، المنجد معجم في اللغة والادب والعلوم، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع، ص١١٩.

(٢) سورة آل عمران، الآية ٣٥.

(٣) العلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الافريقي المصري، معجم لسان العرب، المجلد الرابع، دار صادر، بيروت، ١٩٥٥، ص١٨١.

(٤) ابراهيم مصطفى، احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار، المعجم الوسيط، الجزء الاول، مطبعة مصر،١٩٦٠ ص ١٦٥.

(٥) ابن منظور، معجم لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار صادر، بيروت، –ت، ص ١٧٩وانظر ايضا، ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق=

وقد كفلت الشريعة الاسلامية حرية الذهاب والاياب للأفراد وحرية الخروج من الديار الاسلامية والدخول اليها وحرية الافراد في الاستقرار في اي مكان يشاؤون داخل الدولة والسير في الارض حيثما يشاؤون[١]، اذ قال تعالى: ((فإذا قضيت الصلاة فانتشروا في الارض))[٢].

ثانياً:– حرية التنقل في الاصطلاح :

عرف بعض الفقهاء حرية التنقل بانها: (قدرة الفرد على تغيير مكانه بإرادته الحرة والذهاب والمجيء داخل بلده حيث يشاء والخروج منه والعودة اليه دون ان تحده عوائق وذلك لقضاء ما يحتاجه في حياته الخاصة والعامة)[٣]، ومنهم من عرفها بانها: (حق الانتقال من مكان الى اخر والخروج من البلاد والعودة اليها دون تقييد او ضغط إلا وفقاً للقانون ولأغراض المصلحة العامة)[٤]، او هي: (حق الانتقال من مكان الى اخر والخروج من البلاد والعودة اليها دون تقييد او منع الا وفقا للقانون)[٥].

=وضبط عبد السلام محمد هارون، المجلد الخامس، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، –ت، ص ٩١٣–٩١٩.

(١) راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٢، ص ٦٨.

(٢) سورة الجمعة، الآية ١٠ .

(٣) محمود صالح حميد الطائي، حقوق الانسان الشخصية في ظل الاجراءات الامنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ٦٣.

(٤) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص ٢١١.

(٥) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة, ١٩٧٥، ص٤٢٠.

يتضح مما تقدم من تعريفات ان لحرية التنقل ثلاث صور تتمثل بالاتي :

١. حرية الحركة : وتعني حرية تجول الفرد من مكان الى آخر ضمن اطار الدولة الواحدة دون ان تحد السلطة من حركته الا للضرورة اذ ان حركة الانسان وتنقله يعد من الامور الطبيعية الملازمة للحياة ومن ضروراتها(١).

٢. حرية اختيار مكان الاقامة : إن اختيار الأفراد مكان اقامتهم، وعدم تحديد مكان معين لهم على وجه الإلزام، يعد أحد مرتكزات حرية التنقل، ففرض الإقامة الجبرية يعد قيداً على الحق في حرية التنقل، فالفرد له حرية مطلقة في الإقامة بأي جزء من اقاليم الدولة، إلا إذا كانت هناك أسباب تسوغ الحرمان من الإقامة في جهة معينة، شرط أن يكون الحرمان مؤقتاً.

٣. حرية الخروج من الدولة :يحمي الحق في حرية التنقل حق الأشخاص في مغادرة أي دولة يتواجدون علي ارضها، بما في ذلك الدولة التي يحملون جنسيتها في أي وقت طالما استوفوا الإجراءات الروتينية للسفر، مثل حجز تذاكر الطيران، أو الحصول علي تأشيرة دخول مسبقة للدولة المسافرين اليها، وحرية مغادرة الشخص لبلده مطلقة سواء كانت لغرض مؤقت مثل السياحة أو التعليم أو العلاج، أو كانت لغرض دائم كالهجرة(٢).

٤. حرية العودة الى الدولة : يحمي الحق في حرية التنقل حق الأشخاص في العودة إلى اوطانهم في أي وقت يشاؤون دون قيود، والحق في العودة يكتسب أهمية قصوى للاجئين الراغبين في العودة الى الوطن باختيارهم، وهو يعني ضمناً حظر عمليات ترحيل السكان القسرية أو طردهم الجماعي أو الفردي إلى بلدان أخرى.

---

(١) د. عبد الوهاب عبد العزيز الشيباني، حقوق الانسان وحرياته الاساسية في النظام الاسلامي والنظم المعاصرة، ط١، مطابع الجمعية العلمية الملكية، ١٩٨٠، ص ٣٧٩.

(٢) محمود عبد الظاهر، حدود مغلقة، مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، مصر، ٢٠١٨، ص ١٧.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لحرية التنقل

ان لتحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل اهمية كبيرة اذ يتوقف عليه مدى قدرة المشرع والادارة على تنظيم او تقييد هذه الحرية، ويلاحظ تباين الفقه الدستوري والقضاءين (الدستوري والاداري)بشأن تحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل الى عدة آراء وفقاً للاتي :

اولاً : موقف الفقه الدستوري من الطبيعة القانونية لحرية التنقل: وفي هذا الصدد انقسم الفقه الى عدة آراء وفقاً للآتي :

١. يرى بعض الفقه ان الحق في حرية التنقل من الحقوق الشخصية الأساسية اذ أن وجوده لازماً لوجود وقيام الحقوق والحريات العامة الأخرى [(١)]، إذ يرون أنه لا قيمة لتقرير حق الانتخاب، إذا لم يتقرر إلى جانبه حق الفرد في التنقل، وعدم فرض قيود على تنقله أو منعه من ذلك، كعدم جواز القبض عليه أو حبسه أو إبعاده بغير مسوِّغ قانوني، اذ تستطيع السلطات الادارية اذا ما تم منحها سلطة مطلقة في منع الافراد من التنقل ان تتخذ قرارات تحرم خصومها من ممارسة حقوقهم الانتخابية، من خلال منعهم من الذهاب إلى المراكز الانتخابية، كما إن تقرير حق الأفراد في الصناعة أو التجارة لا قيمة له إذا لم يتمكن الأفراد من ممارسة حقهم في التنقل.
٢. يذهب بعض الفقه الى القول بأن النصوص الدستورية المتعلقة بحرية التنقل كالنص في الدستور على عدم جواز ابعاد اي مواطن عن البلاد او منعه من العودة اليها تعد من النصوص الدستورية (التقريرية) والتي تعرف بأنها : نصوص تتميز بالتحديد وبالقابلية للتطبيق فوراً، وتعد قيداً على ارادة المشرع العادي اذ يكون التزام المشرع إزاءها التزاماً قانونياً بعدم مصادرة الحرية ويستطيع الافراد الاحتجاج بها مباشرة دون انتظار تدخل المشرع لتنظيم كيفية تطبيقها عليهم، فاذا ما صدرت قوانين مخالفة لها

(١) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الاول، ط٤، دار المعارف بالإسكندرية ١٩٦٥–١٩٦٦، ص١٠١.

فإنها تكون غير دستورية[١]، ويفهم من ذلك ان حرية التنقل تعد من الحريات الاساسية الاصيلة لكل فرد لمجرد كونه انسان ومن ثم لا يجوز للمشرع اصدار اي قانون من شأنه انتهاكها او مصادرتها.

٣. ويرى البعض الاخر من الفقه الدستوري أن الحق في حرية التنقل من الحريات النسبية، أي ليست له صفة مطلقة، بل يخضع الأفراد عند ممارستهم لحرية التنقل إلى عدة قيود تفرض في إطار احترام القوانين المرعية في الدولة، وحماية النظام العام وكذلك مراعاة الحقوق والحريات العامة ذاتها[٢].

ثانياً : موقف القضاءين الدستوري والاداري من الطبيعة القانونية لحرية التنقل : ويلاحظ اختلاف القضاء في تحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل وفقا للآتي :

١- **الطبيعة القانونية لحرية التنقل في القضاء الدستوري**: ذهب جانب من القضاء الدستوري الى تصنيف حرية التنقل ضمن (الحريات الاساسية) اذ ذهبت المحكمة الامريكية العليا في قرار لها الى ان : (ان حرية التنقل هو حق دستوري اصيل ويعد من الموروثات التي يعتز بها الشعب الامريكي وهو ايضاً حق عزيز على المواطن الامريكي ملبياً كافة احتياجاته وهذا الحق بدون ادنى شك له صفة اساسية في اطار القيم الدستورية)[٣]، اما القضاء المصري فقد ذهب في تحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل بكونها من (الحريات الشخصية) وهي التي تندرج ضمن الحريات الاساسية ايضاً التي لا يجوز مصادرتها بدون مسوغ قانوني اذ قضت (المحكمة الدستورية العليا) في الجلسة ٤ من نوفمبر/تشرين الاول ٢٠٠٠ في القضية رقم ٢٤٣لسنة ٢١ القضائية الدستورية المحالة اليها من محكمة القضاء

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، مصر، ١٩٦٦، ص ١٩٤.

(٢) محمود صالح حميد الطائي، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٣) د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دار النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٨١.

الاداري: (...ان حرية التنقل تنخرط في مصاف الحريات العامة وان تقييدها دون مقتضى مشروع انما يجرد الحرية الشخصية من بعض خصائصها ويقوض صحيح بنيانها...)[١].

اما القضاء الدستوري العراقي متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا فلم يبين في احكامه (على حد علمنا) الطبيعة القانونية لحرية التنقل وانما اكتفى بالإشارة الى الضمانات الدستورية المقررة في الدستور بعدم جواز تقييد حرية التنقل بنص ورد في قانون او نظام او تعليمات والتي سنتناول دراستها عند بحثنا التنظيم القانوني لحرية التنقل فنحيل اليها منعاً للتكرار.

٢– الطبيعة القانونية لحرية التنقل في القضاء الاداري: **اذ ذهب القضاء الاداري المصري الى تحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل بكونها من الحريات الشخصية التي لا يجوز مصادرتها بدون مسوغ قانوني اذ ذهبت المحكمة الادارية العليا في الدعوى رقم ٦٩١٥ لسنة ٥٧ قضائية–جلسة ٢٠٠٤/٤/٢ الى: (ومن حيث ان المشرع الدستوري جعل من الحرية الشخصية حقاً طبيعياً يصونه بنصوصه ويحميه بمبادئ، فحرية التنقل كأحد عناصر الحرية الشخصية بما تشتمل عليه وحرية السفر للخارج، تعتبر حقاً لكل مواطن يتصل بحريته الشخصية، وهذا الحق يستمد اصل تقريره من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر ١٩٤٨....)[٢]، اما القضاء الاداري العراقي متمثلا بالمحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري فلم يصدر عنها –على حد علمنا– قرارات تحدد الطبيعة القانونية لحرية التنقل.**

---

(١) د. عبد العزيز محمد سالمان، معتز محمد ابو العز، نفرت محمد شهاب، الحقوق والحريات العامة في الدساتير العربية والفقه والقضاء والشريعة الاسلامية، مجموعة بحوث (الديمقراطية والحريات العامة) ، المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق، جامعة ديبول، الطبعة الاولى، ٢٠٠٥، ص ٦٠.

(٢) د. محمد ماهر ابو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الانسان في قضاء وافتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الاشارة للأساس الاسلامي لحقوق الانسان، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٧٤.

ويبدو ان الفقه والقضاء يتفقان في الغالب على ان حرية التنقل تعد من الحريات الاساسية وان النصوص الواردة في الدستور الواردة بشأنها تمثل قيداً على ارادة المشرع تمنعه من اصدار اي قانون من شأنه ان ينتقص منها او ينتهكها ومن ثم نرى ان الحق في حرية التنقل وان كان من الحريات الاساسية (الشخصية) الا ان هذا لا يعني ان هذه الحرية مطلقة، وانما هنالك ضرورات تقتضي تنظيمها وان لم ينص المشرع الدستوري على ذلك بنص صريح كالظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة ومنها انتشار وباء في منطقة معينة، او الضرورات العسكرية التي تمنع تنقل الافراد في مناطق معينة.

المطلب الثالث

أساس حرية التنقل في الاعلانات والمواثيق العالمية والاقليمية

احتوت الاعلانات والاتفاقيات العالمية والاقليمية على احكام تقرر وتؤكد حماية الحق في حرية التنقل في العديد من الاعلانات والمواثيق الدولية ومن ذلك الاتي :

١- **الاعلان العالمي لحقوق الانسان**[١] : اذ كفل حق الفرد في حرية التنقل بنصه في المادة (١٣) منه على ان : (١- لكل فرد حق في حرية التنقل وفي اختيار محل اقامته داخل حدود الدولة، ٢-لكل فرد حق في مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده، وفي العودة الى بلده).

٢- **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**[٢] : اذ نصت المادة (١٢) منه على ان: (١- لكل فرد يوجد على نحو قانوني في اقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان اقامته،٢- لكل فرد حرية مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده،٣- لايجوز تقييد الحقوق المذكورة اعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الامن القومي او النظام العام او الصحة العامة او الآداب العامة او حقوق الاخرين وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الاخرى وحرياتهم وتكون متمشية مع

(١) محمد ابراهيم خير الوكيل، اهم المواثيق والاعلانات والعهود والاتفاقيات الدولية والاقليمية في شأن حقوق الانسان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٥، ص ٥٨.

(٢) محمد ابراهيم خير الوكيل، المصدر نفسه، ص ٧٢. وقد وقع العراق على هذا العهد في ١٨ فبراير/ شباط ١٩٦٩ وصادق عليه في٢٥ / كانون الثاني /١٩٧٠، بموجب القانون رقم ١٩٣ لعام ١٩٧٠ الا انه لم يصادق على البروتوكول الاول الملحق به.

الحقوق الاخرى المعترف بها في هذا العهد،٤– لا يجوز حرمان احد تعسفاً من حق الدخول الى بلده).

٣– **الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٧**[١] : اذ نصت المادة (٢٦)منه على ان : (١– لكل شخص يوجد بشكل قانوني على إقليم دولة طرف حرية التنقل واختيار مكان الإقامة في أية جهة من هذا الإقليم في حدود التشريعات النافذة) ، كما نصت المادة (٢٧) منه على ان : (١– لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع أي شخص من مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده أو فرض حظر على إقامته في أية جهة أو إلزامه بالإقامة في هذا البلد.٢– لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه).

٤– **الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لسنة ١٩٦٩** [٢]: اذ نصت المادة (٢٢) منها على ان: (١– لكل شخص متواجد بصورة شرعية في أراضي دولة طرف، حق التنقل والإقامة فيها مع مراعاة أحكام القانون، ٢–لكل شخص حق مغادرة البلد المتواجد فيه بحرية، بما في ذلك مغادرة وطنه٣–لا يجوز تقييد ممارسة الحقوق المذكورة أعلاه إلا بموجب قانون وبالقدر الذي لابد منه في مجتمع ديمقراطي من أجل منع الجريمة أو حماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الأخلاق العامة أو الصحة العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم٤–يمكن أيضاً تقييد ممارسة الحقوق المذكورة في الفقرة (١) بموجب القانون في مناطق محددة ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة).

١– **الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب لسنة ١٩٨١**[٣]: اذ نصت المادة (١٢) منه على ان :(١– لكل شخص الحق في التنقل بحرية واختيار إقامته داخل دولة ما شريطة الالتزام بأحكام القانون ٢– لكل شخص الحق في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، كما

(١) منشور على الموقع الالكتروني: http://hrlibrary.umn.edu بتاريخ ١/٨/ ٢٠٢١ الساعة ٢:٣٠ مساءً.

(٢) د. محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان، المجلد الثاني، الوثائق الاسلامية والاقليمية، الطبعة الاولى، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٠٣.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٧٩.

أن له الحق في العودة إلى بلده ولا يخضع هذا لاحق لأية قيود إلا إذا نص عليها القانون وكانت ضرورية لحماية الأمن القومي، النظام العام، الصحة، أو الأخلاق العامة).

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لحرية التنقل

يعد التنظيم القانوني للحق في حرية التنقل امر في غاية الاهمية، لاسيما بعد التطور الذي لحق مجالات الحياة كافة بغية عدم تعارض مصالح الافراد على نحو يجعل من استعمال هذا الحق امراً مستحيلاً، لذا نجد ان المشرع قد يلجأ في بعض الاحيان الى فرض حظر التجول في اماكن معينة على نحو دائم كالأماكن العسكرية او على نحو مؤقت وفي ظل ظروف استثنائية مؤقتة كالمناطق الموبوءة بغية القضاء على ما بها من وباء[١]، وهو ما نشهده حالياً في ظل جائحة كورونا التي غزت العالم بأسره لذا آثرنا ان نتناول في هذا المبحث دراسة التنظيم القانوني لحرية التنقل عن طريق تقسيمه على مطلبين وذلك على النحو الآتي :

المطلب الاول

التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية

اذا كان الاصل هو حرية المواطن في التنقل فان للدولة وهي توضح كيفية ممارسة هذا الحق ان تضع قواعد واجراءات معينة ينبغي مراعاتها، فالمحافظة على الامن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج تستلزم تدخل الدولة التشريعي لتنظيم حق الفرد في التنقل[٢]، وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا المطلب دراسة الاسس الدستورية والقانونية لحرية التنقل في الظروف العادية ثم نعرج على بيان القيود الواردة على هذه الحرية في تلك الظروف.

(١) د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩١.

(٢) آية نائل موسى علاء الدين، دور القضاء الاداري في حماية الحرية الشخصية في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، ٢٠١٧، ص ٣٥.

الفرع الاول: الاسس الدستورية والقانونية لتنظيم حرية التنقل في الظروف العادية:

اولاً:– الاساس الدستوري: اذ نجد ان المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كفل حرية التنقل بنصه في المادة (٤٤): (اولاً_ للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه، ثانياً – لا يجوز نفي العراقي او ابعاده او حرمانه من العودة للوطن)، ويتضح من النص اعلاه ان المشرع الدستوري لم يضع قيوداً او شروطاً على ممارسة حرية التنقل في الظروف العادية الا ان هذا لا يعني ان هذه الحرية مطلقة –كما اوضحنا سابقا عند دراستنا للطبيعة القانونية لها–وانما ينبغي تنظيمها من قبل المشرع عن طريق اصدار قوانين تنظمها على ان يكون هذا التنظيم ضمن شروط معينة ولعل من اهم الشروط التي وضعها الفقه القانوني هما :

١– **مراعاة القاعدة الدستورية والتقيد بها**: اذ نصت المادة (٢/اولاً) من الدستور على ان : (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور)، ومن ثم فأن سن قانون لتنظيم حرية التنقل ينبغي الا يتعارض مع الحقوق او الحريات الاساسية المكفولة بنص الدستور، كما نصت المادة (٤٦) من الدستور على ان: (لا يكون تقييد ممارسة اي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون او بناءً عليه على ان لا يمس ذلك التحديد و التقييد جوهر الحق او الحرية)، وقد ذهب جانب من الفقه الى التمييز ما بين **((التنظيم والتقييد))** اذ يرى ان الفرق بين التنظيم والتقييد يكمن في ان (التنظيم) يعني وضع بعض القيود التي تختلف شدةً وضيقاً بغية التمتع بهذه الحرية، ومن ثم ينبغي ان تستهدف هذه القيود تمكين الجميع من التمتع بالحرية حتى يسوغ اعتبار التدخل تنظيمياً، بينما يعني (التقييد) ان تنظيم المشرع للحرية جعل التمتع بها امراً شاقاً او مرهقاً على الناس كما قد تتبدى صوراً اخرى من التدخل غير الدستوري اذا ما صادر المشرع الحرية تماماً[1]، وهنا يأتي دور القضاء الدستوري في الغاء النصوص والقوانين المخالفة للنصوص والقواعد الدستورية.

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٥، ص ٥٠٤ و ٥٠٥

ونرى ان نص المادة (٤٦) اعلاه جاء متناقضاً مع نص المادة (٤٤) التي كفلت حرية التنقل وكذلك مع نص المادة (٢/اولاً) المشار اليه آنفا اذ ان المشرع الدستوري بهذا النص خول السلطتين التشريعية والتنفيذية ان تضع قوانين وتصدر قرارات تقيد بها الحقوق والحريات التي كفلها بنصوص اخرى، اذ ان عبارة (جوهر الحق او الحرية) عبارة غامضة وغير محددة فما هو المقصود بجوهر الحق او الحرية الذي ينبغي ان لا يمسه التحديد والتقييد ؟ فضلاً عن ذلك ان النص اعلاه جاء متعارضاً ايضاً مع الاعلانات والمواثيق الدولية التي لم تجز تقييد الحقوق والحريات الا لضرورة تستدعي ذلك.

٢- **ان يكون القيد المفروض من قبل السلطة التنفيذية لغايات تنظيم الحرية يحقق مصلحة عامة** : وذلك بأن تكون المصلحة العامة حقيقية ومؤكدة وليست مجرد احتمال وهذا يتحقق عن طريق وجود علاقة سببية بين القيد المفروض وتحقيق المصلحة، ناهيك عن ان القيود التي تفرض على حرية التنقل تعد استثناء من القاعدة العامة والاستثناء وفقاً للقواعد العامة لا يجوز التوسع فيه اذ ان الاصل هو اباحة استعمال هذا الحق[١]، وهنا يأتي دور القضاء الاداري في الرقابة على مشروعية القرارات المتخذة من قبل الادارة عن طريق الرقابة على ((ركن الغاية)) في القرار الاداري ويتحقق ذلك بإلغاء كل قرار اداري جاء مخالفاً لركن الغاية الذي يستهدف بالأساس تحقيق المصلحة العامة فاذا ما جاء القرار لتحقيق مصالح خاصة بعيدة عن المصلحة العامة فأنه يكون معيباً بعيب الغاية مستحقاً للإلغاء.

ثانياً:- الاساس القانوني : ويتمثل بالاتي :

١- **قانون جوازات السفر رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥**[٢]: اذ نصت المادة (٣/ د) منه على ان: (لا يجوز مغادرة العراق الا لمن يحمل جواز سفر أو جواز مرور أو وثيقة سفر صحيحة

(١) حيدر زهير، الضمانة الدستورية والقانونية لحق المرور والتنقل في العراق، مقال متاح على الموقع الالكتروني:
https://alsabaah.iq/25389 بتاريخ ٢٠٢١/٨/٣٠ الساعة ٤:٠٠ مساءً.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨١) في ٢١ /ايلول/٢٠١٥ وقد ورد في الاسباب الموجبة للقانون: (لغرض تمتع العراقي بحقوقه الدستورية في الحصول على=

من جميع الوجوه). كما نصت المادة (١٣/ اولاً) على ان : (لضابط الجوازات : أ– ان يطلب من الشخص الذي يغادر جمهورية العراق او القادم اليها ابراز جواز السفر او جواز المرور او وثيقة السفر وله توجيه الأسئلة له فيما يتعلق بهويته وتنقلاته ويشمل ذلك الاشخاص المنصوص عليهم في البند (ثانياً) من المادة (٣) من هذا القانون)، كما نص في المادة (١٢/اولاً/ج) على ان : (يتولى المدير العام لأغراض هذا القانون المهام الاتية : منع اي شخص حاصل على جواز سفر من مغادرة جمهورية العراق اذا كان قد صدر بحقه قرار قضائي بمنع السفر).

والحقيقة ان وجود مثل هذه النصوص لا يشكل قيداً على حرية المواطن في التنقل فهو لا يعدو عن كونه من قبيل الممارسة المشروعة للرقابة من قبل الدولة لأغراض أمنية، الا ان قيام الدولة برفض تجديد جواز السفر الخاص بأحد المواطنين دون مبرر، يشكل انتهاكاً للفقرة (٢) من المادة (٤٤) من الدستور العراقي الحالي لانه يحول بين هذا المواطن ومغادرة بلده.

ولابد لنا من الاشارة بهذا الصدد الى بعض التطبيقات القضائية الصادرة عن القضاءين الدستوري والاداري والتي كفلت بموجبها الحق في حرية التنقل وعدم جواز فرض قيود على هذه الحرية من دون مسوغ قانوني ومن ذلك الاتي :

أ– القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة ٣٤/ اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٤ الذي جاء فيه: (... تجد المحكمة انه (نص المادة ٤٤/اولاً من الدستور) قد كفل الحرية للعراقي بالسفر والتنقل داخل العراق وخارجه دون قيد او شرط ولا يجوز تقييد هذه الحرية بنص في قانون او نظام او تعليمات استناداً الى احكام المادة (٢/اولاً/ج) من الدستور....)[١].

=جواز سفر من خلال تسهيل اجراءات منح الجوازات ولضمان حرية التنقل وتماشيا مع النهج الديمقراطي الجديد شرع هذا القانون) .

(١) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq/s.2008 بتاريخ ٢٠٢١/٨/٢٤ الساعة ٤:٠٠ مساءً.

ب- القرار التمييزي الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٩ الذي جاء فيه: (.. ان منع سفر المدعي (المميز عليه) لا سند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر الى خارج العراق والعودة اليه وان احكام الفقرة (١) من المادة (٨٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل التي بنى المميز طعناً عليها لا تحكم هذه الواقعة وحيث لم يكن للمدعي يد في الحادثة ومنعه من السفر يعتبر تجريداً من حقوقه الاساسية التي صانتها القوانين العراقية....)[١]

كما صدر عن محكمة القضاء الاداري بعض الاحكام التي كفلت حرية التنقل ومنها حكمها ذي العدد ٨١/ قضاء اداري/٢٠٠٦ في ١٨ /١/ ٢٠٠٦ في قضية تتلخص وقائعها في منع احد الافراد من السفر بموجب قرار اداري صادر من الدائرة الادارية في وزارة العدل اذ جاء فيه : (...وحيث ان السفر كفلته المادة الثالثة عشر/ د من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عليه قرر الحكم بإلغاء الفقرة أ من كتاب الدائرة الادارية في وزارة العدل المرقم (١٧٦٨) في ٢٠٠٥/٧/٢ الموجه الى دائرة الجوازات الخاصة بمنع سفر المدعي وتأشير ذلك في سجلاتها الرسمية...) – تم تمييز الحكم امام المحكمة الاتحادية العليا بصفتها التمييزية في القرار التمييزي الذي سبقت الاشارة اليه اعلاه[٢].

٢- قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ [٣]: اذ نصت المادة (٤٤/ اولاً) منه على ان: (تكون شرطة المرور مسؤولة عن تنظيم حركة المرور داخل المدن وخارجها بالتعاون مع الدوائر ذات العلاقة ومنع سير المركبات في بعض الطرق والجسور (وبصورة مؤقتة) عند الاقتضاء وتعيين الطرق البديلة واوقات ذلك واخذ التدابير اللازمة لمنع الازدحام والاخطار على وفق بيانات يصدرها مدير المرور العام او من يخوله).

(١) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: https://www.iraqfsc.iq

(٢) د. عصمت عبد المجيد، حق السفر من حقوق الانسان الاساسية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٤١، ٢٠٠٦، ص ١٠٢-١٠٣.

(٣) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ٢٠١٩/٨/٥.

الفرع الثاني: القيود الواردة على حرية التنقل في الظروف العادية :

سبق وان ذكرنا بان القانون الدولي كفل حرية التنقل بأهم صكوكه الدولية في المادة ١٣ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨ و المادة ١٢ من العهد الدولي ١٩٦٦ الا انه وفي بعض الاحيان يلجأ المشرع الى وضع قيود على حرية التنقل لأسباب معينة وتتمثل تلك القيود بالآتي :

١– قيود توضع للمصلحة الامنية: فاذا رأت الدولة ان انتقال الفرد قد يسبب اضطراباً وفتنة فلها ان تمنعه من التنقل كأن يكون صاحب دعوة هدامة لها تأثير على عقائد الناس او اخلاقهم او معاملاتهم، وهذا التقييد حفاظاً على المجتمع وصونه من الفتن[١].

٢– الحاجة إلى كفاءة الافراد: إذا كان هنالك أفراد ذوي خبرات متخصصة وغير موجودة في بلد ما، فللإدارة بحسب العرف أن تمنعهم من الخروج من الدولة بشكل مستمر كهجرة أو سفر دائم[٢].

وبالرغم من هذه التقييدات الادارية الا انه لا يجوز للإدارة ان تضيق من هذه الحرية تحت غطاء حماية النظام العام، ومن امثلة ذلك ان هنالك بعض المواطنين الذين يعانون من الاضطهاد داخل بلدهم بسبب آرائهم السياسية المعارضة او المناقضة لسياسات حكومتهم فيضطرون في بعض الاحيان الى ترك اوطانهم واللجوء الى دول اخرى فتلجأ بعض الحكومات الى منع هؤلاء المواطنين من الخروج من بلادهم مما يشكل انتهاكاً لحقهم في حرية التنقل[٣].

ومن الناحية العملية يلاحظ ان الحكومة العراقية تلجأ في احيان كثيرة الى فرض قيود على حرية التنقل في الظروف العادية من دون اي سند او مسوغ قانوني عن طريق وضع الحواجز في العديد من الشوارع الرئيسية في مناطق بغداد دون معرفة المواطنين

(١) خالد بن سليمان الحيدر، حق الانسان في حرية التنقل دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، ٢٠٠٨، ص ١٣٦.
(٢) المصدر نفسه، ص ١٢٧.
(٣) آية نائل موسى، مصدر سابق، ص ٣٦.

للأسباب ودون اشعارهم بذلك قبل فترة زمنية معينة، وقد يكون ذلك لمجرد مرور موكب احد المسؤولين في الدولة فأين مستلزمات الحفاظ على النظام العام التي تقف وراء اصدار مثل هكذا قرارات لحماية فرد معين على حساب الحريات العامة ؟ ، الامر الذي يسبب ارباكاً للمواطنين في ممارسة حريتهم في التنقل كما قد يؤدي ذلك الى الحاق اضراراً بمصالحهم، ناهيك عن اغلاق الطرق المؤدية الى منازل المسؤولين في الدولة بالحواجز الكونكريتية ومنع دخول اي وسيلة للنقل!.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف الاستثنائية وتطبيقاته في ظل جائحة كورونا

لم يحدد الفقهاء تعريفاً جامعاً مانعاً لنظرية الظروف الاستثنائية ويعود ذلك الى اختلاف اوضاعها وشروطها من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف التنظيم القانوني وطبيعة النظام السياسي فيها، وفي الغالب تلجأ السلطات العامة الى فرض ما يطلق عليه بـ (حالة الطوارئ) عند حدوث ظروف استثنائية كقيام حالة حرب او اضطرابات وحرب اهلية داخلية او زلازل او براكين او اوبئة وغيرها من الكوارث، ويراد بحالة الطوارئ حزمة من الاجراءات والتدابير التي تتخذها سلطات الدولة بهدف ضبط الامن والحفاظ على النظام العام اثر وقوع احداث استثنائية من شأنها ان تهدد النظام العام، وما يترتب عليها من اعادة ترتيب السلطات لصالح السلطة التنفيذية، اذ ان قيام حالة الظروف الاستثنائية تؤدي في احيان معينة الى تعطيل العمل بأحكام الدستور وزيادة صلاحيات السلطة التنفيذية مما يدفع الى تقييد حقوق الانسان وحرياته المكفولة دستورياً[1] في ظل حالة الطوارئ الصحية ولاسيما حرية التنقل، وان حرية التنقل كما اوضحنا سابقا ليست من الحريات المطلقة وانما هي من الحريات النسبية اذ يلجأ المشرع الى تنظيمها بهدف تحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فاذا ما تعارضت المصلحتين غُلبت العامة على الخاصة، وصلاحية الادارة في تقييد حرية التنقل هي من الصلاحيات التي لا تتمتع بها في ظل الظروف العادية

(١) د. ليلحنتوش ناجي، معوقات اعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٥٧٣.

الا في حالات محددة – تم ذكرها سابقاً– وانما منحها المشرع هذه الصلاحية في ظل الظروف الاستثنائية فقط على ان يكون ذلك ضمن شروط وضوابط محددة استقر عليها القضاء الاداري نظراً لخطورة السلطات التي تتمتع بها الادارة في ظل تلك الظروف تتمثل بالاتي[١]:

١. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ويتحقق ذلك بقيام حالة واقعية غير مألوفة وغير عادية تمثل خطراً جسيماً يهدد النظام العام.

٢. استحالة دفع الخطر بالقواعد القانونية المقررة للظروف العادية بحيث تكون الادارة مضطرة للتصرف بشكل استثنائي.

٣. تناسب الاجراء المتخذ مع حالة الظرف الاستثنائي اذ يجب ان تكون الاجراءات الاستثنائية التي تتخذها الادارة بقدر ما تتطلبه الضرورة اي في حدود ما تقتضيه فحسب وهذه مسألة وقائع تخضع لرقابة القضاء.

٤. تحقيق المصلحة العامة اذ تبقى تصرفات الادارة محكومة بهدف تحقيق المصلحة العامة سواءٌ في الظروف العادية ام الاستثنائية فالمصلحة العامة هي الهدف والمبرر لكل تصرفات الادارة واعمالها فاذا استهدفت هدفاً آخر غير المصلحة العامة لا يكون ثمة مبرر او سبب للسلطات المقررة لها، ويراقب القضاء الاداري هنا ركن الغاية في القرار الاداري.

وتعد (جائحة كورونا) تطبيقاً عملياً لنظرية الظروف الاستثنائية (الطارئة) لأنها تسمح للإدارة باتخاذ اجراءات تقيد بها حريات الافراد سبيلاً للحفاظ على النظام العام، كونها تمثل خطراً جسيماً يهدد النظام العام في اهم عناصره الا وهو الصحة العامة، وان القوانين العادية غير كافية لممارسة الادارة لإجراءاتها بشكل سريع وحازم، وهو ما دفع اغلب دول العالم الى اعلان حالة الطوارئ لمواجهة هذا الخطر الجسيم الذي اودى بأرواح الملايين، وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا المطلب دراسة اهم الاسس القانونية لتنظيم

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٠.

حرية التنقل في الظروف الاستثنائية و جائحة كورونا كتطبيق عملي للقيود الواردة على حرية التنقل في الظروف الاستثنائية، ثم ننتقل الى بيان مدى مواءمة القرارات والاجراءات المتخذة من قبل الادارة للأسس الدستورية والقانونية وذلك على النحو الاتي :

الفرع الاول: الاسس الدستورية والقانونية لتنظيم حرية التنقل في الظروف الاستثنائية:

اولاً:- الاساس الدستوري: نظم المشرع الدستوري اجراءات اعلان حالة الطوارئ بنصه في المادة (٦١/ تاسعاً) التي حددت اختصاصات مجلس النواب على ان : (أ- الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة ،ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللزمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور، د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها)، وقيد المشرع العراقي حرية التنقل في الظروف الاستثنائية بموجب قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل[1] اذ نصت المادة (٤/أ) على ان: (لرئيس الوزراء ان يمارس في المنطقة او المناطق التي شملها اعلان حالة الطوارئ السلطات التالية وذلك دون التقيد بأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية، أ- فرض قيود على حرية الاشخاص في الانتقال والمرور والتجول في اماكن معينة او اوقات معينة)، كما وسع المشرع العراقي من الصلاحيات الممنوحة للسلطات الادارية في تقييد ممارسة هذه الحرية في الظروف الاستثنائية بموجب قانون (امر) الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر في ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغي) اذ نصت المادة (٣) منه على ان: (يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقت التالية : اولاً- توضع قيود على حرية المواطنين او الاجانب في العراق في الجرائم المشهودة او التهم الثابتة بأدلة او قرائن كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع...ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات او غيرها الى من يختاره من قياديين عسكريين او مدنيين، ثانياً- فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٠٧١ في ١٩٦٥/٢/٦.

المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن او تشهد تفجيرات او اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية) مع الاشارة الى ان صدور الامر اعلاه جاء خالياً من الاساس الدستوري اذ ان نص المادة (٢٥) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ حدد صلاحيات الحكومة المؤقتة (حصراً) ولم يخولها اعلان حالة الطوارئ وتنظيمها بموجب قانون وانما ورد في الفقرة ب منه : (تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً ب– وضع وتنفيذ سياسة الامن الوطني، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادامتها لتأمين وحماية وضمان امن حدود البلاد والدفاع عن العراق)، ناهيك عن ان الفقرة (ط) من المادة (١٥) من القانون ذاته نصت على ان: (لا يجوز محاكمة المدني امام محكمة عسكرية، ولا يجوز انشاء محاكم خاصة او استثنائية) فهذا النص يمنع انشاء محاكم خاصة او استثنائية التي هي صورة من صور حالة الطوارئ ويمثل دليلاً آخر على عدم صلاحية الحكومة الانتقالية في اعلان حالة الطوارئ وفقا لقانون (امر الدفاع عن السلامة الوطنية) وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وكان الاولى بالمشرع العراقي اصدار قانون جديد ينظم اجراءات اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بما ينسجم مع نص المادة (٦١/ تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبما يضمن المواءمة مع احكام الدستور لاسيما بعد التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بإقرار دستوره النافذ واقراره وكفالته للعديد من الحقوق والحريات وفي مقدمتها حرية التنقل.

ثانيا:– الاساس القانوني : ويتمثل بالاتي: فضلاً عن القوانين التي سبقت الاشارة اليها اعلاه (قانون السلامة الوطنية وامر الدفاع عن السلامة الوطنية) هنالك قوانين اخرى تضمنت نصوصا عُدت اساساً لتقييد حرية التنقل في الظروف الاستثنائية.

١– **قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة١٩٨١المعدل**[١]: اذ فرض المشرع قيوداً على حرية التنقل في حالة اعلان وزير الصحة ان منطقة ما منطقة موبوءة بنصه في المادة (٤٦/ ثانياً) على ان: (تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول اليها والخروج منها).

وقد ابتغى المشرع من هذا التقييد حماية عنصر من عناصر النظام العام الا وهو الصحة العامة حماية لأرواح المواطنين.

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد٢٨٤٥ في ١٩٨١/٨/١٧.

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١]: اذ نصت المادة (٧/حادي عشر/٤) في معرض النص على اختصاصات مجلس المحافظة على ان : (الموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك)، ويتضح لنا من استقراء هذا النص اتجاه المشرع الى وضع شروط لإعلان حظر التجول بأن يكون ذلك بموافقة مجلس المحافظة بأغلبية الثلثين، وان يكون ذلك بناءً على طلب من المحافظ بوصفه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وفقاً لأحكام المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وان يكون ذلك بالتنسيق مع السلطات الاتحادية، وضمن حالات تستوجب اعلان حظر التجول الا انه لم يحدد تلك الحالات وكان الاولى بالمشرع ان ينص على ان يكون ذلك ضمن ظروف استثنائية تستدعي ذلك منعاً من تجاوز السلطة التنفيذية لحدود اختصاصاتها.

الفرع الثاني: (جائحة كورونا) تطبيقاً عملياً للظروف الاستثنائية :

يلاحظ ان العراق لم يعلن حالة الطوارئ كما هو الحال في اغلب دول العالم، بغية حماية الصحة العامة وحماية ارواح المواطنين وتجنيبهم خطر الاصابة بهذا الوباء الخطير، رغم ضعف الامكانات الصحية للمستشفيات والمراكز الصحية الحكومية، وانما اصدرت الحكومة قرارات ادت الى فرض الحجر المنزلي ومن ثم منع الافراد من التنقل دون الاستناد الى النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحالة الطوارئ التي سبق دراستها، فضلاً عن منع وسائل النقل الخاصة والعمومية من التنقل عن طريق فرض الحظر الكلي او الجزئي.

وقد صدرت عن الادارة **(خلية الازمة)** المشكلة بموجب الامر الديواني رقم ٥٥ لسنة٢٠٢٠ برئاسة وزير الصحة وعدد من الاعضاء حزمة من القرارات التي قيدت بها حرية التنقل ومن بينها الاتي[٢]:

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٢) منشورة على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء :
http://www.cabinet.iq.

١. القرار الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢٦ والذي اغلقت فيه المحلات العامة ودور السينما والمقاهي والنوادي، ومنعت السفر الى دول معينة كالصين وايران فضلاً عن تعطيل الدوام الرسمي في المؤسسات التربوية والتعليمية، وحظر التجمعات في الاماكن العامة لأي سبب.

٢. القرار الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ والذي فرضت فيه حظر التجول الشامل داخل بغداد ومنع التنقل بين المحافظات وتعليق الرحلات الجوية(١)، ويعد اعلان حظر التجول من اهم الاجراءات الوقائية التي تتخذها الجهات الادارية للحد من انتشار الفايروس.

٣. القرار الصادر بتاريخ ٢١ آذار ٢٠٢٠ والذي اعلنت فيه عن تمديد حظر التجول لغاية ٢٨ آذار ٢٠٢٠ فضلا عن الاستمرار في منع التنقل بين المحافظات وتعليق الرحلات الجوية.

وقد الغيت خلية الازمة المشكلة بالقرار اعلاه بموجب القرار الصادر من مجلس الوزراء المرقم (٦٤) لسنة ٢٠٢٠ والمعدل بالقرار المرقم (٧٩) لسنة ٢٠٢٠ اذ تم تشكيل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء ومن ضمنهم وزير الصحة والداخلية ووزراء واعضاء آخرين(٢) وقد صدرت عن اللجنة المذكورة اعلاه العديد من القرارات ومنها ايقاف العمل بالحظر الكلي واعلان الحظر الجزئي خلال ساعات محددة والاستئناف الجزئي لبعض الانشطة الخدمية والاقتصادية ومن ذلك الاتي(٣):

---

(١) منشور على الموقع الالكتروني:
https://gds.gov.iq/ar/covid-19-iraqi-government-announces-new-measures
بتاريخ ٢٠٢١/٧/٧ الساعة ٤:٠٠ مساءً.

(٢) اذ قررت الامانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٠٢٠/٣/٢٦ تشكيل لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية برئاسة رئيس الوزراء السابق (عادل عبد المهدي) وعضوية وزراء (النفط والمالية والتخطيط والخارجية والداخلية والتعليم العالي والبحث العلمي والتجارة والصحة والزراعة والعمل والشؤون الاجتماعية والنقل والاتصالات ومستشار الامن الوطني فضلاً عن عدد من الشخصيات) منشور على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء: http://www.cabinet.iq بتاريخ ٢٠٢١/٧/٧ الساعة ٥:١٠ مساءً.

(٣) منشور على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء :
http://www.cabinet.iq بتاريخ ٢٠٢١/٨/٣٠ الساعة ٦:٠٠ مساءً.

١. قرارها الصادر في ٢٠٢١/٢/١٤ الذي فرضت فيه الحظر الجزئي خلال ساعات محددة (من الساعة ٨ مساءً لغاية الساعة ٥ فجراً) من يوم الاحد وحتى الخميس والحظر الكلي يومي الجمعة والسبت.

٢. القرارات الصادرة في ٢٠٢١/٧/٢٠ التي شددت فيها على الالتزام بالإجراءات الوقائية وتشكيل لجان المراقبة والتفتيش.

٣. القرارات الصادرة في ٧/ ٢٠٢١/٧ الذي قررت فيه استمرار حظر التجوال الجزئي في بغداد والمحافظات كافة اعتباراً من الساعة ١١ ليلاً لغاية الساعة ٥ فجراً .

ولاريب ان لتقييد حرية التنقل اثر كبير على ممارسة الحقوق والحريات الاخرى ولاسيما في العراق بالنظر لاعتماد البيروقراطية الادارية في كل مؤسسات الدولة وهذا ما القى بظلاله على تعطيل القضايا امام المحاكم، وتعطيل جلسات مجلس النواب، والتأثير الكبير على الصناعة والتجارة بسبب غلق الحدود وفرض حظر التجوال الامر الذي يشير الى الاهمية الكبيرة التي تحظى بها حرية التنقل فهي الاساس لكل الحريات الاخرى.

الفرع الثالث: مدى مواءمة القرارات الصادرة عن الادارة للنصوص الدستورية والقانونية:

سبق وان اوضحنا بأن العراق لم يعلن حالة الطوارئ ومن ثم فأن القرارات التي صدرت عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية لم تستند الى نص المادة ٦١ الذي سبق ذكره ولا الى قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١لسنة ٢٠٠٤ اذاً فما هو الاساس الدستوري والقانوني الذي استندت اليه الادارة في فرض قرارات حظر التجول وتقييد حرية التنقل؟؟

انطوى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على العديد من النصوص التي كفلت حماية الصحة العامة ومنها نص المادة (٣٠/اولاً) التي جاء فيها : (تكفل الدولة للأسرة...الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الاساسية للعيش في حياة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم) –ونشير هنا– بالرغم من ورود هذا النص في صلب الوثيقة الدستورية الذي اشار الى (كفالة الدولة المقومات الاساسية للعيش في حياة كريمة) الا اننا لم نجد اي مبادرة من جانب الحكومة العراقية في توفير الاعانات المالية لمساعدة الافراد

ولاسيما ذوي المهن الحرة من (العمال والكسبة) اصحاب الاجر اليومي عند فرض حظر التجوال في ظل جائحة كورونا، مما أدى الى حرمانهم ومعاناتهم من توفير لقمة العيش لذويهم، وهذا ما يعد السبب الحقيقي وراء كسر قرارات حظر التجوال واللجوء الى فكرة التعايش مع الوباء، بينما نجد وعلى النقيض من ذلك ان الكثير من الدول اتجهت الى تقديم الاعانات المالية والقيام بواجبها في كفالة العيش الكريم ومنها الولايات المتحدة الامريكية التي خصصت مبلغا بقيمة (٢) تريليون دولار الذي يشكل نسبة ١٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي لمساعدة العاطلين عن العمل بسبب فايروس كورونا(١)–كما نص البند (ثانياً) من المادة اعلاه على ان: (تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة او المرض...)، ونصت المادة (٣١) على ان: (لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية وتعنى الدولة بالصحة العامة...) ومن ثم تعد هذه النصوص اساساً دستورياً للقرارات الصادرة عن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية، اذ تعد من الاجراءات الضبطية التي تتخذها الادارة في سبيل الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية المعروفة ولاسيما الصحة العامة، وفيما يتعلق بالأساس القانوني الذي استندت اليه اللجنة العليا في اصدار قرارات تقيد بها من حرية التنقل فهو نص المادة (٤٦/ثانياً) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ الذي جاء فيه: (للسلطات الصحية في هذه الحالة اتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض ولها في سبيل ذلك: أ– تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول اليها او الخروج منها)، ومن ثم نرى ان تنظيم حرية التنقل في ظل جائحة كورونا جاء متوائماً مع الدستور في الجانب الاول المتعلق بحماية الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام الذي يوجب على الادارة ان تتخذ الاجراءات الضبطية الكفيلة بالمحافظة على الصحة العامة وحماية ارواح المواطنين، الا اننا نرى ان اتخاذ مثل هذه القرارات ينبغي ان يكون مستنداً الى قانون ينظم حالة الظروف الاستثنائية كونها تمس حرية من الحريات الاساسية (حرية التنقل) وتفرض قيوداً عليها، اما فيما يتعلق بتجريم مغادرة الافراد لمحل سكناهم فيبدو لنا أن الاساس القانوني الذي استندت اليه الجهات الامنية هو نص المادة (٣٦٨) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل التي

(١) محمد المنشاوي، اعانات البطالة الحكومية فاقت رواتبهم قبل كورونا اميركيون لا يسعون للعودة الى العمل، مقال منشور على العنوان الالكتروني:
https://www.aljazeera.net في ٢٠٢٠/٥/١٨.

جاء فيها: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من ارتكب عمداً فعلاً من شأنه نشر مرض خطير مضر بحياة الافراد، فإذا نشأ عن الفعل موت انسان او اصابته بعاهة مستديمة عوقب الفاعل بالعقوبة المقررة لجريمة الضرب المفضي الى الموت او العاهة المستديمة حسب الاحوال) ومن ثم نرى فان فرض العقوبات على منتهكي حظر التجوال لا يشكل مخالفة للمبدأ الدستوري (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)[١] وانما تطبيقاً له .

مع ملاحظة ان (اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية) اصدرت قراراً في جلستها السابعة بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٤ قضت فيه: (١- العمل بنظام الزوجي والفردي لمرور المركبات كافة، باستثناء الفئات المستثناة من قرار حظر التجول منها الملاكات الامنية والصحية والاعلامية والمصارف الحكومية، ٢- تخول وزارة الداخلية مديرية المرور العامة اصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القرار بدءا من تاريخ اصداره).

ويثار تساؤل ما هو السند القانوني الذي استندت اليه اللجنة العليا لإصدار مثل هكذا قرار؟ وما علاقة نظام الفردي والزوجي بالإجراءات الضبطية للحفاظ على الصحة العامة ؟ اذ نرى ان اصدار مثل هكذا قرارات تقيد حرية الافراد في التنقل فضلاً عن كونها تضر بصحتهم العامة اذ سيضطر الافراد بدلاً من استخدام وسائل النقل الخاصة بهم اللجوء الى وسائل النقل العامة مما يزيد من فرص الاصابة بالوباء وهذا ما يتنافى مع نص المادتين (٣٠، ٣١) من الدستور.

ولابد لنا من الاشارة بهذا الصدد الى دور السلطة القضائية في ظل هذه الجائحة اذ اصدر مجلس القضاء الاعلى بياناً دعا فيه الجهات الامنية كافة الى ضرورة تنفيذ اعمام مجلس القضاء الاعلى المؤرخ في ٨ آذار ٢٠٢٠ اذ جاء فيه: (اتخاذ الاجراءات القانونية بحق كل من يخالف تعليمات خلية الازمة بالقبض على كل من يخالف حظر التجوال ويستهين بخطر انتشار فايروس كورونا وكل من يشجع الاخرين على الاستهانة بهذا الخطر)[٢]، اذ شدد القضاء في هذا البيان على تقييد حرية التنقل بداعي حفظ النظام العام من خلال

(١) المادة (١٩/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى: https://www.hjc.iq بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٢ الساعة ٣:٠٠ مساءً.

التأكيد على اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المخالفين لقرارات خلية الازمة (اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية حالياً) ومنها مخالفة حظر التجوال، كما اوعز مجلس القضاء الاعلى الى محاكم التحقيق ومكاتب الادعاء العام بما يلي[١] :

١. اتخاذ الاجراءات القانونية وفق أحكام المادة (٣٦٨) من قانون العقوبات بحق كل من يتسبب بنشر هذا الفايروس من خلال بث الشائعات الكاذبة حول الاصابات بالمرض أو الاستهزاء بخطورته أو تشجيع المواطنين على التجمعات بأي شكل من الأشكال التي منعتها لجنة الأمر الديواني بالرقم (٥٥) لسنة٢٠٢٠.
٢. اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المصابين بالفايروس والممتنعين عن تقديم المعلومات الى الجهات الطبية المختصة لمعالجتهم والقيام بالإجراءات اللازمة للحجر.
٣. التأكيد على الجهات الأمنية المختصة على تنفيذ حظر التجوال بشكل كامل وإلقاء القبض على كل من يخالف ذلك بالتعاون مع المحاكم الخافرة التي سوف تتابع تنفيذ حظر التجوال.

مع الاشارة الى عدم وجود تطبيقات قضائية–على حد علمنا– صادرة عن القضاءين الدستوري والاداري لكفالة حرية التنقل في ظل جائحة كورونا خلافاً للظروف العادية اذ صدرت عن القضاء العراقي بعض القرارات لكفالة حرية التنقل وان كانت فقيرة في صياغتها.

(١) منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى: https://www.hjc.iq بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٢ الساعة ٣:٠٠ مساءً.

الخاتمة

اما وقد أُنهيت دراسة البحث الموسوم بـ **(التنظيم القانوني لحرية التنقل في الظروف العادية وجائحة كورونا كظرف استثنائي– العراق انموذجاً)** آثرنا ان نجمل اهم ما توصل اليه البحث من نتائج ومقترحات وفقاً للاتي:

اولاً : النتائج :

١. تباين الفقه الدستوري في تحديد الطبيعة القانونية لحرية التنقل، الا اننا نجد انها من الحريات النسبية لا المطلقة التي تستلزم تدخل تشريعي.

٢. كفلت الاعلانات والاتفاقيات العالمية والاقليمية حرية التنقل وعدم جواز تقييدها الا لضرورات حفظ النظام العام بعناصره المعروفة.

٣. انطوت النصوص الدستورية المنظمة لحرية التنقل على بعض اوجه التناقض والتعارض اذ لم يضع المشرع الدستوري قيوداً او شروطاً على حرية التنقل في العراق وفقا لنص المادة (٤٤) من الدستور بوصفها من الحريات الاساسية وفقاً لنص المادة (٢) منه، الا انه عاد ومنح السلطتين التشريعية والتنفيذية الحرية في فرض قيود على هذه الحرية عن طريق اصدار قوانين وقرارات مستندة الى تلك القوانين اذ ان عبارة (جوهر الحق او الحرية) الواردة بنص المادة(٤٦) عبارة غامضة وغير محددة فضلاً عن تعارض هذا النص مع الاعلانات والمواثيق الدولية التي لم تجز تقييد الحقوق والحريات الا لضرورة تستدعي ذلك.

٤. كشف التطبيق العملي عن فرض قيود على حرية تنقل المواطنين عن طريق اصدار قرارات ادارية بقطع الطرق ووضع الحواجز الكونكريتية في ظل ظروف عادية دون سند او مسوغ قانوني.

٥. لم يعلن مجلس النواب حالة الطوارئ، وانما اصدرت الحكومة قرارات ادت الى فرض الحجر المنزلي ومن ثم منع الافراد من التنقل دون الاستناد الى النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحالة الطوارئ وفقا لأحكام المادة (٦١) من الدستور، و قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١لسنة ٢٠٠٤.

٦. استندت اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في اصدار قراراتها الضبطية الى نص المادتين (٣٠،٣١) من الدستور التي كفلت حق المواطن في الرعاية الصحية وحماية الصحة العامة ، والمادة (٤٦) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

٧. صدور بعض القرارات القضائية الصادرة عن القضاء ينال دستوري متمثلاً بـ (المحكمة الاتحادية العليا) والاداري متمثلاً بـ (محكمة القضاء الاداري) الكافلة لحق الفرد في حرية التنقل في الظروف العادية، اما في الظروف الاستثنائية وفي ظل جائحة كورونا تحديداً فلم يصدر عن القضاءين اعلاه –على حد علمنا– قرارات تراقب بها اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً : المقترحات :

١. ندعو المشرع الدستوري الى تعديل نص المادة (٤٦) من الدستور بما يتناسب مع نص المادة (٢/اولا) التي نصت على عدم جواز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور، اذ ان سن قانون ينظم حرية من الحريات الاساسية يقتضي ان يتجه الى تنظيمها لا تقييدها ولا يكون التقييد الا لضرورة او ظرف طارئ يستدعي ذلك لاسيما وان العراق ملزم بأحكام الاعلان العالمي لحقوق الانسان كما انه صادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكلاهما يستلزمان مبدأي الضرورة والتناسب في التقييد.

٢. ندعو المشرع العراقي الى الغاء قانون (امر) الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر في ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وكذلك الغاء قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل وسن قانون جديد ينظم حالة الطوارئ ينسجم مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. تفعيل دور الرقابة القضائية على اعمال الادارة في ظل الظرف الاستثنائي الراهن (جائحة كورونا) اذ ان المشروعية تبقى قائمة عن طريق الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين القرارات او الاجراءات الادارية الضبطية والظرف الاستثنائي الذي استدعى اصدار هذه القرارات او اتخاذ تلك الاجراءات.

٣. ندعو القضاء العراقي بشقيه الدستوري والاداري الى ان تكون قراراته ولاسيما تلك المتعلقة بالحقوق والحريات اكثر تفصيلاً اسوة بالقرارات الصادرة عن القضاءين الامريكي والمصري اذ تمثل قرارته اسس ومبادئ قضائية ضامنة وكافلة لتلك الحقوق والحريات.

٤. رفع مستوى الوعي القانوني لدى المواطنين ومؤسسات الدولة بما يحفزهم على الطعن بالقوانين والقرارات المخالفة للدستور والقانون اما القضاءين الدستوري والاداري ويتأتى ذلك عن طريق نشر القوانين او النصوص المنظمة لحرية التنقل على المواقع الالكترونية، واقامة المؤتمرات والندوات التي تصب في هذا الاتجاه.

The Author declare That there is no conflict of interest

References

*** The Holy Quran**

First: dictionaries:

1- Ibrahim Mustafa, Ahmed Hassan Al-Zayat, Hamed Abdel-Qader, Muhammad Ali Al-Najjar, Al-Mu'jam Al-Waseet, Part One, Egypt Press, 1960.
2- Ibn Manzur, Lisan al-Arab Dictionary, Volume Eleven, Dar Sader, Beirut, Blasna reprint.
3- Abu Al-Hussein Ahmed Bin Faris Bin Zakaria, Dictionary of Language Standards, Edited and Controlled by Abdel Salam Muhammad Haroun, Volume Five, Dar Al-Fikr for Printing, Publishing and Distribution, in a printed language.
4- Abi Al-Fadl Jamal Al-Din Muhammad bin Makram Ibn Manzur the African Egyptian, Lisan Al-Arab Dictionary, Volume IV, Dar Sader, Beirut, 1955.
5- Louis Sheikho, Al-Munajjid in Language, Literature and Science, without a place of publication, without a year of publication.

Second: Authored books:

1- Edmond Rabat, The Mediator in Constitutional Law, second edition, Dar Al-Ilm for Millions, Beirut, 1971.

1- Dr. Tharwatbadawi, Political Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1975.
2- Dr. Hamid Hanoun Khaled, Human Rights, first edition, Al-Sanhoury Library, Baghdad, 2012.
3- Ragheb Jibril Khamis Ragheb Sakran, The struggle between individual freedom and state authority, second edition, Modern University Office, Egypt, 2012.
4- Abdul Aziz Muhammad Salman, Moataz Muhammad Abu Al-Ezz, Nefert Muhammad Shehab, Rights and Public Freedoms in Arab Constitutions, Jurisprudence, Judiciary and Islamic Law, Research Group (Democracy and Public Freedoms), International Institute for Human Rights, Faculty of Law, DePaul University, first edition, 2005.
5- Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Shaibani, Human Rights and Fundamental Freedoms in the Islamic and Contemporary Systems, first edition, Royal Scientific Society Press, 1980.
6- Dr. Abdel Hamid Metwally, Constitutional Law and Political Systems, Part One, Fourth Edition, Dar Al Maaref in Alexandria, 1965-1966.
7- Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy, The Egyptian Constitution, and the Constitutional Control of Laws, Mansha'at al-Maaref, Alexandria, 1985.
The Constitutional System of the United Arab Republic, Dar Al Maaref, Egypt, 1966.
8- Muhammad Ibrahim Khair Al-Wakeel, the most important international and regional charters, declarations, covenants and agreements in the matter of human rights, Library of Law and Economics, Riyadh, 2015.
9- Dr. Muhammad Maher Abu Al-Enein, Rights, Public Freedoms and Human Rights in the Judiciary and Fatwas of the State Council, the Cassation Court and the Supreme Constitutional Court with reference to the Islamic basis for human rights, Book Two, First Edition, National Center for Legal Publications, Cairo, 2013.
10- Dr. Mahmoud Sherif Bassiouni, International Documents Concerning Human Rights, Volume Two,

Islamic and Regional Documents, first edition, Dar Al-Shorouk, Cairo, 2003.
11- Mahmoud Abdel-Zaher, Closed Borders, Hardo Center for Supporting Digital Expression, Egypt, 2018.
12- Dr. Wissam Sabbar Al-Ani, Administrative Judiciary, first edition, Al-Sanhoury Library, Baghdad, 2013.

Third: Theses and theses:

1- Aya Nael Musa Aladdin, The Role of the Administrative Judiciary in Protecting Personal Freedom in Palestine, Master Thesis, College of Graduate Studies, Al-Quds University, 2017.
2- Khaled bin Suleiman Al-Haidar, the human right to freedom of movement, a comparative study, master's thesis, College of Graduate Studies, Naif Arab University for Security Sciences, 2008.
1- Mahmoud Saleh Hamid Al-Tai, Personal Human Rights in the Light of Security Measures, Master Thesis, College of Law, University of Mosul, 2009.

Fourth: Published Research:

1- Dr. Esmat Abdel Majid, the right to travel is one of the basic human rights, research published in the Journal of Comparative Law, Issue 41, 2006.
2- Dr. Laila Hantoush Naji, Obstacles to declaring a state of emergency in the Iraqi constitution for the year 2005, Al-Mohaqiq Al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences, fourth issue, ninth year, 2017.

Fifth: Websites:

1- The official website of the General Secretariat of the Council of Ministers: http://www.cabinet.iq
2- The official website of the Supreme Judicial Council: https://www.hjc.iq
3- The official website of the Federal Supreme Court: https://www.iraqfsc.iq/s.2008
4- Website: https://gds.gov.iq/ar/covid-19-iraqi-government-announces-new-measures.

5- Haider Zuhair, The constitutional and legal guarantee of the right of traffic and movement in Iraq, an article available on the website: https://alsabaah.iq/25389

Sixth: Constitutions and laws:

A- Constitutions:

1- The Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period of 2004 (cancelled).

2- The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.

B- Laws:

1- National Safety Law No. 4 of 1965.

2- Penal Code No. 111 of 1969 as amended.

3- Public Health Law No. 89 of 1981.

4- Law (Order) for the Defense of National Safety No. 1 of 2004.

5- Law of Governorates not organized in a region No. 21 of 2008.

6- Passport Law No. 32 of 2015.

7- Traffic Law No. 8 of 2019.