جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جـــــامعـــة ديـــــــالى
كلية القانون والعلـــوم السياسية

تقييد الحريات العامة بموجب قرارات الضبط الاداري في المجال الصحي

رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية جامعة ديالى

من قبل الطالب

علاء كامل عبد علي

بإشـــــراف

الأستاذ المساعد الدكتور منتصر علوان كريم

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام/ حقوق الإنسان والحريات العامة

١٤٤٢ هـ ٢٠٢١ م

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا﴾

صدق الله العظيم

(سورة الأحزاب ٧٠)

الإهـــداء

يسعدني ويشرفني أن أهدي هذا الجهد العلمي إلى

من قرن الله توحيده بالإحسان إليهما والدي ووالدتي

حفظهما الله

الى زوجتي الغالية وابنـائي حُباً، ووفاءً

إلى إخوتي وأخواتي حفظهم الله

إلى كُل طالب علـم

إلى كُل من أحَبني، وتمنى لي الخير، وإلى كُل من

شجعني وأسهم في إخراج هذا العمل إلى النور

أُهديكم جميعًا ثمرة جُهدي .

علاء كامل عبدعلي

شـــكـــــــر وامتـــــنـــان

الحمد لله الذي ينتهي إليه حمد الحامدين ولديه يزداد شكر الشاكرين، الحمد لله الذي خلق الإنسان وعلمه البيان والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه المنتجبين الأخيار

وإنني بعد شكر الله عز وجل على ما أولاني من نعمه الظاهرة والباطنة، أتقدم بجزيل الشكر ووافر الامتنان والاعتراف بالفضل إلى والديَّ العزيزين أطال الله في عمرهما ومتعهما بالصحة والعافية على حسن تربيتهما لي صغيرًا ورعايتي والاهتمام بي كبيرًا، ودعائهما لي دائماً بالتوفيق والنجاح وسداد الرأي، فلهما مني كُل شُكرٍ وتقدير، سائلاً المولى عز وجل أن يُجزيهما عني خير ما يجزي به والدٌ عن ولده.

و أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من مد يد العون والمساعدة لإكمال هذا البحث، وأخص بالشكر أستاذي المتواضع أ.م.د منتصر علوان كريم السيد المشرف على الرسالة، الذي أكرمني بتواضعه وحسن تعامله وخلقه وسعة صدره وتوجيهاته التي كان لها أبلغ الأثر في تذليل المصاعب وتخطي العقبات.

وأقدم شكري وتقديري لأعضاء لجنة المناقشة، و أوجه شكري وتقديري لجميع أعضاء هيئة التدريس الذين نهلت من علمهم وتعلمت واستفدت من خبراتهم وكان لهم الفضل بعد الله في وصولي إلى هذا المستوى، واقدم شُكري لمكتبة كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة ديالى ولمكتبة كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة بغداد، وأتقدم بالشكر والعرفان لجامعة ديالى بأقسامها وكوادرها كافة التي فتحت ابوابها لي.

والله الهادي إلى سواء السبيل.....

الباحث

علاء كامل عبد علي

الملخص

يُعدّ الضبط الإداري نشاطًا وقائيًا يُمارس من قبل سلطات مختصة بذلك؛ لحماية النظام العام بعناصره كافة، والتصدي لكل ما يهدده، باستعمال وسائل عِدة منها: القرارات الضبطية التي تستعملها سُلطات الضبط الإداري ضمن حدود معينة، ومن العناصر الرئيسة للنظام العام التي يجب على الادارة حمايته والحفاظ عليه: الصحة العامة ؛ إذ إنَّ الحفاظ على صحة وسلامة الأفراد يُعد مطلبًا مهمًا لا غنى عنه، وتُعد من حقوق الإنسان الرئيسة التي جرى التأكيد عليها دوليًّا و وطنيًا، ومن اجل ذلك تُخَول سُلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة لتحقيق ذلك وتزداد هذه الصلاحيات أتساعًا في الظروف الاستثنائية ، الأمر الذي ينعكس سلبًا على حريات الأفراد؛ إذ إنَّ من شأن الإجراءات الضبطية أنْ تقيّد الحريات العامة للأفراد؛ من أجل حماية النظام العام، ولذا: يشكل النظام العام الإطار الذي تمارس فيه السلطات الضبطية نشاطها وصلاحياتها، وبذلك فإن حريات الأفراد يجب أنْ تُمارس أيضًا ضمن هذا الإطار؛ لتجنب الفوضى عند ممارسة الحريات العامة بالشكل الذي يجعل منها خطرًا يُهدد الصحة العامة ، غير إنَّ المشرع لم يترك ممارسة الصلاحيات الضبطية على إطلاقها، إنما ذهب إلى بيان الجهات المعنية بممارسة النشاط الضبطي وإن كان ذلك بشكلٍ ضمني، والصلاحيات المخولة لها، وحدود ممارستها، كذلك أخضع القرارات كافة في هذا الشأن لرقابة القضاء ومبدأ المشروعية؛ لضمان نوع من التوازن بين الحفاظ على الصحة العامة ، وبين حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١-٤
مبحث التمهيدي: ماهية الضبط الإداري	٥-٢٦
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري	٦
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	٦-٨
الفرع الثاني: طبيعة الضبط الإداري	٨- ١٣
المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري من الأنظمة المشابهة	١٣
الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري من الضبط التشريعي	١٣- ١٥
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري من الضبط القضائي	١٦- ٢٦
الفصل الأول **ماهية الصحة العامة**	٢٧-٧٨
المبحث الأول: معنى الصحة العامة	٢٨-٥٣
المطلب الاول: مفهوم الصحة العامة	٢٨
الفرع الاول: تعريف الصحة العامة	٢٨- ٣٢
الفرع الثاني: علاقة الصحة العامة بالنظام العام	٣٢- ٣٧
المطلب الثاني: دور المرافق الصحية في تحقيق الصحة العامة	٣٨
الفرع الأول: تعريف المرافق الصحية	٣٨- ٤٣
الفرع الثاني: الخدمات المقدمة من قبل المرافق الصحية	٤٣- ٥٣

الموضوع	الصفحة
المبحث الثاني: التأصيل القانوني لحماية الصحة العامة	٥٤-٧٨
المطلب الأول: الأساس الدولي لحماية الصحة العامة	٥٥
الفرع الأول: الإعلانات الدولية في مجال الصحة العامة	٥٥- ٥٩
الفرع الثاني: الاتفاقيات الدولية في مجال الصحة العامة	٥٩-٦٣
المطلب الثاني: الأساس الوطني لحماية الصحة العامة	٦٣
الفرع الأول: الأساس الدستوري	٦٣- ٦٨
الفرع الثاني: الأساس التشريعي	٦٩-٧٨
الفصل الثاني **الأساليب القانونية لسلطات الضبط الإداري في المجال الصحي العراقي**	٧٩-١٢٧
المبحث الأول: السلطات الإدارية المختصة بممارسة الضبط الإداري الصحي في جمهورية العراق	٨٠- ١٠٠
المطلب الأول: السلطات الاتحادية	٨٠
الفرع الأول: مجلس الوزراء العراقي	٨١- ٨٥
الفرع الثاني: وزارة الصحة والبيئة العراقية	٨٥- ٩٠
المطلب الثاني: السلطات غير المركزية	٩١
الفرع الأول: إقليم كوردستان العراق	٩١- ٩٧
الفرع الثاني: المحافظات غير المنتظمة بإقليم	٩٧- ١٠٠
المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري الصحي في تقييد الحريات العامة في جمهورية العراق	١٠١- ١٢٧

الموضوع	الصفحة
المطلب الأول: الأعمال القانونية	١٠٢
الفرع الأول: القرارات التنظيمية	١٠٢- ١٠٩
الفرع الثاني: القرارات الضبطية الفردية	١٠٩- ١١٣
المطلب الثاني: الأعمال المادية	١١٤
الفرع الأول: التنفيذ الجبري	١١٤- ١١٨
الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية	١١٩- ١٢٧
الفصل الثالث **أثر الإجراءات الضبطية الصحية في الحريات العامة**	١٢٨- ١٧٩
المبحث الأول: حدود إجراءات الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة	١٢٩-١٥٥
المطلب الأول: إجراءات الضبط الإداري في الظروف العادية	١٢٩
الفرع الأول: خضوع سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية	١٣٠- ١٣٤
الفرع الثاني: خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة القضائية	١٣٥- ١٤١
المطلب الثاني: إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	١٤١
الفرع الأول: اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	١٤٢- ١٤٨
الفرع لثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	١٤٨- ١٥٥
المبحث الثاني: الاثار المادية والفكرية للضبط الاداري الصحي في الحريات العامة	١٥٦- ١٧٩
المطلب الأول: اجراءات الضبط الإداري وأثرها في حريات	١٥٨

الموضوع	الصفحة
الأفراد المادية	
الفرع الأول: اجراءات الضبط الإداري وأثرها في حرية التنقل والإقامة وحرمة المسكن	١٥٨- ١٦٥
الفرع الثاني: اجراءات الضبط الإداري و أثرها في حق العمل وحرية التجارة والصناعة	١٦٥- ١٦٩
المطلب الثاني: اجراءات الضبط الإداري وأثرها في الحريات الفكرية	١٧٠
الفرع الأول: الإجراءات الضبطية و أثرها في حرية الرأي والتعبير	١٧٠- ١٧٣
الفرع الثاني: الإجراءات الضبطية وأثرها في حرية العبادة وحرية التجمع والتعليم	١٧٣- ١٧٩
الخاتمة	١٨٠- ١٨٢
قائمة المصادر	١٨٣- ٢٠٤

المقدمـة

أولًا: موضوع الدراسة

يُعدّ نشاط الضبط الإداري من أهم ما تُمارسها سُلطات الضبط الإداري في الدولة، وهو ليس من النشاطات الحديثة للدولة، إذ إنّه قديم بقدم الدولة نفسها، وهو ضرورة اجتماعية لازمة لحماية ووقاية النظام العام بعناصره كافة من إيّ خطرٍ يهددها، وقد ازدادت أهميته في الوقت الحاضر؛ بسبب زيادة واتساع دور الدولة حديثًا، إذ إنَّه لم يَعُد يقتصر دوره على حماية الأمن الخارجي، أو الداخلي فقط، بل صارت (الدولة) تتدخل في مختلف نواحي الحياة سواءً الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو السياسية، أو الثقافية لذلك: فإنَّ الدولة بمفهومها الحديث صارت مسؤولة وبشكلٍ كامل وبحُكم المواثيق الدولية والقوانين الوطنية عن حماية المجتمع والنظام العام فيه من أيّ مخاطر تهدده، وحمايته من كافة الأضرار التي من الممكن أنْ تَلحق به، ويرتبط مفهوم الضبط الإداري بشكل وثيق بالقرار الإداري؛ لأنَّ الأنظمة والتعليمات إنّما تصدر بموجب قرارات إدارية من اجل صيانة وحماية النظام العام بعناصره كافة، والتي منها: الصحة العامة ، وإذا كان لنشاط الضبط الإداري هذه الأهمية صار من الضروري تحديد الجهات التي تختص بممارسته؛ لإصدار القرارات واتخاذ التدابير الكفيلة بحماية النظام العام، إذ تتمثل هذه الجهات بالسلطة التنفيذية داخل الدولة.

وعليه فإن ممارسة نشاط الضبط الإداري صار يُمثل مظهرًا من مظاهر السلطة العامة يتمثل في فرض النظام العام عن طريق مجموعة من السلطات والامتيازات تُمارسها الهيئات المختصة بنشاط الضبط الإداري؛ من أَجل حماية النظام العام بجميع عناصره، بيد إنُّه في نفس الوقت يُشكل النشاط الضبطي من قبل هيئاته وظيفة حساسة؛ لأنَّه يَمُس حقوق وحريات الأفراد، ويعمل على تقييدها في بعض الأحيان عن طريق ما يصدر عنه من أوامر ونواهٍ، أو فرض عقوبات في أحيانٍ أُخرى على من يُخالف ما يصدر في هذا الشأن، وهذه الاجراءات قد تتضمن فرض قيود على حريات الأفراد ونشاطاتهُم التي يجب أنْ تكون الغاية أو الهدف التي يقصده الضبط الإداري من وراء هذا كله هو: حماية النظام العام بعناصره كافة، ومنها: الصحة العامة، بيد أَنَّ ذلك لا يعني أنْ تُترك حريات الأفراد لهيمنة وسيطرة سُلطات الضبط الإداري؛ لأنَّ حريات الأفراد وحقوقهم معترف بهما على المستوى الدولي و الوطني، لذا: صار من الواجب على الدولة أنْ تُحيطها بالحماية القانونية اللازمة والضمانات التي تُمكّن الأفراد من ممارستها، وأنْ تضمن عدم التعرض لها فيما تتخذه من اجراءات وتدابير عند قيامها بواجبها، وعلى هذا الأساس نجد أَنَّ الدول سارعت إلى توفير هذه الحماية من خلال تكريس نصوص دستورية خاصة بالحقوق والحُريات تضمن عدم

التعرض لها، إلاّ بما يتلاءم مع متطلبات حماية النظام العام، وبهذا الإقرار الوطني فضلًا عن الإقرار الدولي صارت هذه الحقوق والحريات محمية دوليًّا و وطنيًّا، وللأفراد التمتع بها من دون أيّ معارضة أو ممانعة، بيد أَنَّ هذا لا يعني ترك ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بشكِل مطلق؛ لأنَّ حرية كُل شخصٍ تنتهي عند بداية حرية الأشخاص الآخرين، كما أَنَّ حريات الأفراد يجب أنْ لا تكون سببًا في أي تهديد للصحة العامة، أو النظام العام بعناصره كافة، لذا: كانَ لابد من ممارسة هذه الحريات ضمن إطارٍ قانوني يعمل على تنظيمها وضبطها، ويكون ذلك من خلال تدخل سلطات الضبط الإداري بما يصدر عنها من قرارات وتدابير لحماية النظام العام، والذي من بين عناصره الرئيسة: الصحة العامة، بما يضمن الحفاظ عليها وتحقيق الاستقرار داخل المجتمع ، كما إنَّ تدخل سلطات الضبط الإداري يجب أنْ يكون هو الآخر ضمن إطار مبدأ المشروعية الذي يعني: خضوع الحكّام والمحكومين لسيادة القانون، فضلًا عن الخضوع للرقابة القضائية.

وعليه فإنَّ قيام سلطات الضبط الإداري بممارسة صلاحياتها يترتب عليه المساس بحريات الأفراد العامة خاصةً عندما تكون الدولة في ظل ظروفٍ استثنائية كما هو عليه الحال في الظرف الصحي المتمثل بجائحة كورونا الذي يعيشه العالم، وما أبرزه من الاختلاف بين الدول في اتخاذ القرارات والتدابير للحفاظ على صحة الأفراد وحماية سلامتهم، إذ لجأت سلطات الضبط الإداري إلى فرض عدد من القيود على ممارسة الأفراد لحرياتهم، الأمر الذي يُشكل تهديد واضح على حقوق وحريات الأفراد خاصةً عند تعسف الجهة المعنية بممارسة الضبط الإداري، لذلك: فإن سلطات الضبط الإداري أمام موازنة صعبة ومهمة تكمُن في التوفيق والملاءمة بين ما يصدر عنها من قرارات وتدابير لتحقيق الهدف والغاية المحددة لها، والتي تتمثل في اطار دراستنا هذه بحماية الصحة العامة، وبين الحفاظ على حريات الأفراد وضمان ممارستها من دون الوصول إلى درجة إلغائِها .

ثانيًا: أهميــة الدراسة

تتجلى أهمية هذه الدراسة في التعرف على أهمية القرارات الضبطية التي تتخذها هيئات الضبط الإداري للحفاظ على الصحة العامة، ومدى انعكاس آثارها على حُريات الأفراد العامة، خاصةً إذا كان ما يصدر عن سلطات الضبط الإداري لا يستند على قانون، أو بناءً على قانون يخولها صراحة صلاحية إصدارها ذلك، وإنَّ اتخاذها لهذه القرارات والتدابير الوقائية، أو الردعية إنّما فرضتها ظروف تمر بها الدولة، سواءً كانت ظروفًا عادية أو استثنائية، وما تتخذه الإدارة من

خلال هذا النشاط الإداري، الذي يمثل مجالًا رحبًا لتقييد الحقوق والحُريات العامة للأفراد، وكيفية الموازنة بين هذا النشاط وبين حقوق وحُريات الأفراد العامة.

ثالثًا: مشكلـة الدراسـة

إنَّ حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد وتحقيق المصلحة العامة يُمثل أساس قيام دولة القانون التي تستلزم خضوع سلطات الدولة والأفراد لمبدأ المشروعية، أي: خضوع الحكام والمحكومين للقانون، هذا في الظروف العادية ، بيد أَنَّ الدولة قد تمر بظروفٍ استثنائية تستدعي التوسع في اختصاص الإدارة، والتخلي عن مبدأ المشروعية بشكلٍ مؤقت، الأمر الذي قد يترتب عليه مساس بحريات الأفراد العامة للحفاظ على الصحة العامة ودفع الخطر الذي يهدده، وبناءً على هذا تتلخص مشكلة الدراسة في بيان: ما هي انعكاسات قرارات الضبط الإداري في مجال حماية الصحة العامة على حريات الأفراد ؟ ومدى كفاية التشريعات في التوفيق بين أهداف الضبط الإداري في الحفاظ على الصحة العامة وبين حماية حريات الأفراد؟

رابعًا: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة لبيان مدى امكانية تقييد الحريات العامة للأفراد من قبل هيئات الضبط الإداري عند ممارستها للنشاط الضبطي في نطاق حماية الصحة العامة من خلال ما يصدر عنها من قرارات، أو تدابير ضبطية لتحقيق ذلك الهدف، وبيان تلك الحريات القابلة للتقييد، فضلًا عن الحدود التي تستطيع أنْ تعمل فيها هيئات الضبط الإداري.

خامسًا: منـهج الدراسـة

أعتمد الباحث على استخدام المنهج الوصفي التحليلي القائم على عرض النصوص القانونية والنصوص الواردة في المواثيق الدولية التي تبنت حماية الصحة العامة وحريات الأفراد، و تحليل ومناقشة النصوص القانونية، أو النصوص الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تؤكد واجب الدولة في حماية صحة الأفراد وحرياتهم، فضلًا عن اعتماد المنهج المقارن حيثما اقتضت الضرورة ذلك بالنسبة للنصوص والقوانين المطبقة في الدول، وبين النصوص في التشريع العراقي التي لها علاقة بموضوع الضبط الإداري والصحة وحريات الأفراد العامة .

سادسًا: نطاق الدراسـة

تَركزَّت الدراسة على البحث في نطاق نصوص القانون العراقي المعنية بالحفاظ على الصحة العامة وكفالة حماية حريات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الصحة العامة، كذلك : البحث في النصوص الواردة في الاتفاقيات الدولية الخاصة بهذا الشأن.

سابعًا: خطة الدراسـة

لمحاولة دراسة هذا الموضوع فقد انتظمت هذه الدراسة في مقدمة ومبحث تمهيدي، وثلاثة فصول، ومن ثَمَّ خاتمة تضمنت ما توصلت اليه الدراسة من استنتاجات وتوصيات، إذ تناولت هذه الدراسة في المبحث التمهيدي : ماهيَة الضبط الإداري في مطلبين: تناولا مفهوم الضبط الإداري، وتميزه من الأنظمة المشابه الأُخرى، في حين تضمن الفصل الأول: البحث في ماهيَّة الصحة العامة، وقد تم تقسيمه إلى مبحثين: تناول الأول مضمون الصحة العامة، أمَا الثاني: فقد تناول التأصيل القانوني للضبط الإداري في مجال الصحة العامة، أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه لبيان الوسائل القانونية للهيئات الإدارية في المجال الصحي في العراق ، وتم تقسيمه إلى مبحثين: تناول الأول دراسة الهيئات الإدارية المختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري ،في حين تناول الثاني: بيان وسائل الضبط الإداري في تقييد الحريات، في حين تم تخصيص الفصل الثالث لدراسة أثر الاجراءات الضبطية الصحية في الحريات العامة، وقد تم تقسمه إلى مبحثين ايضًا: تناول الأول بيان حدود إجراءات الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة، أما الثاني : فقد تناول بيّان أثر اجراءات الضبط الإداري في مجال الصحة العامة في حريات الأفراد العامة، بعد ذلك انتهت الدراسة ووصل الباحث إلى الخاتمة التي تضمنت ما تم التوصل اليه في هذه الدراسة من استنتاجات وتوصيات، ومن ثَم خُتمتِ الدراسة بقائمة للمصادر التي استعان بها الباحث في اتمام رسالته ، وفي ضوء ما تم عرضه: فإنَّ خُطة البحث على النحو الآتي:

مبحث تمهيدي: ماهيـَّة الضبط الإداري

الفصل الأول: ماهيَّـة الصحة العامة

المبحث الأول: مضمون الصحة العامة.

المبحث الثاني : التأصيل القانوني للضبط الإداري في مجال الصحة العامة

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للهيأة الإدارية في المجال الصحي في العراق

المقدمة

المبحث الأول : الهيأة الإدارية المختصة بممارسة سُلطات الضبط الإداري

المبحث الثاني : وسائل الضبط الإداري في تقييد الحُريـات

الفصل الثالث : أثر الإجراءات الضبطية الصحية في الحريات العامة

المبحث الأول : حدود إجراءات الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة

المبحث الثاني : أثر إجراءات الضبط الإداري في مجال الصحة العامة في حريات الأفراد العامة.

المبحث التمهيدي

مـــاهيـــة الضبـــط الاداري

يُعَدّ القيام بوظيفة الضبط الإداري أحد مظاهر السلطة العامة لفرض وحماية النظام العام، من خلال مجموعة امتيازات وسلطات تُمارسها هيئات الضبط الاداري من اجل المحافظة على أمن وصحة الافراد وسكينتهم داخل المجتمع.[١]

لذا: يعمل الضبط الإداري على إيجاد نوع من التوازن بين تمكين الأَفراد لممارسة حرياتهم وحقوقهم، وبين احترام النظام العام، لذلك صار واجبًا على المُشرّع في احيانٍ كثيرة التدخل في سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري؛ لمنعها من التعدي على حريات الأفراد وحقوقهم ، ففي الوقت الذي تباشر فيه الادارة نشاطها لحماية النظام العام فإنّها تضع القيود على ممارسة الأفراد لحرياتهم ضمن إطار السلطات المخولة لها في هذا الشأن.[٢]

وللإحاطة بماهية الضبط الاداري سيتم تقسيم المبحث مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري، و تعريفهُ ، وطبيعتهُ.

المطلب الثاني: تمّيز الضبط الإداري من أنظمة الضبط المشابهة.

١) محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، ط١،منشورات زين الحقوقية : بيروت ، ٢٠١٧،ص١٧١.

٢) محمد حسنين عبد العال ، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري ، دار النهضة العربية :مصر ،١٩٩١، ص٣.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

من الأمور المسلم بها أنَّ ممارسة الحريات لا يمكن أنْ تكون بصورة مطلقة من دون قيود وضوابط ، إذ لو كان الأَمرُ غير ذلك لأدى إلى تصدع المجتمع وفسدت الحياة، لذلك يجب أنْ تكون ممارسة الفرد لحرياته وحقوقه في حدود احترام حقوق وحريات الآخرين ، والالتزام بمقتضيات الصالح العام وعدم الإخلال بالنظام العام.[١]

وهذا لا يتم إلاَّ من خلال ممارسة الإدارة لسلطاتها عن طريق الضبط الإداري ،ولذلك يجب الوقوف عند تعريف الضبط الإداري ،وبيان طبيعته ،وهذا ما سيتم تناولهُ من خِلال فرعين و كالآتي:

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.

الفرع الثاني: طبيعة الضبط الإداري.

الفرع الاول

تعريف الضبط الإداري

أولاً: تعريف الضبط الإداري لُغَةً

تَرجعْ كَلمةُ الضبطْ في اللُغَةِ الى المَصدر ضَبطَ ،يَضبطُ ، ضبطًا، والضَبطْ يعني :لُزوم الشيء وحَبسهُ، وضَبط عليه و ضَبطهُ ضبطًا، والضبطُ لُزوم الشيء لا يُفارقهُ في كل شيءٍ، وضَبط الشيء حِفظهُ بالحزمْ .[٢] ،ويقال :رجلٌ ضَابط بمعنى: حازم .[٣] وله معانٍ أُخُرى كثيرةٍ مثلْ : دقة التحديد، فعندما يُقال ضَبط الأمُر يعني: حددهُ بشكلٍ دقيق ، وهو يعني أيضًا :وقوع العَينَين، ثُم إلقاء اليَدين على الشخص الذي كان خافيًا ويجري البحث عنهُ ،ويعني :أنهُ قد تم ضبط ذلك الشخص

١) محمد علي الخلايلة ، القانون الاداري ، ط١، اثراء للنشر والتوزيع : عمان ،٢٠١٠،ص١٩٧.
٢) أبن منظور ، لسان العرب ، ج ٢٨ ، باب الضاد ، دار المعارف :القاهرة، ص٢٥٤٩.
٣) الأمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي :بيروت ،١٩٨١ ، ص١٥٨.

أو الشيء ، ويعني أيضًا :الرجوع بالأمور إلى سابقها في وضعها الطبيعي في ظل القانون الحاكم لها بعد اضطرابٍ، أو خللٍ أصابها.[١] ويعني أَيضًا : الإحكام ،والإتقان ،و إصلاح الخلل ،والتصحيح ، ويُعرَّف أنَّه حِفظُ الشيء بليغًا أي :إحكامهُ وإتقانه.[٢]

ثانيًا : تعريف الضبط الإداري إصطلاحًا

ما يُلحظ على التشريعات - ومنها العراقية - أنَّها لمْ تتطرق إلى تعريف الضبط الإداري إذ إنَّ النصوص الدستورية جاءت خالية من تعريفهِ، أو حتى بيان عناصره، وإنما تضمنت النصوص التشريعية الإشارة لبعض عناصر النظام العام ،والذي يُعد غاية الضبط الإداري.[٣] والسبب في ذلك يرجع إلى أنَّ فكرة النظام العام تتمتع بمرونة واسعة تختلف باختلاف الزمان والمكان، كذلك: لعدم تحديد مفهومها في أحيانٍ أُخرى، إذ إنَّ هُناك من يذهب إلى توسيع الضبط الإداري بوصفهِ مفهومًا، ليصبح مشتملًا على مجموعة من القواعد والأوامر، التي يقتضيها تحقيق أهداف الدولة.[٤]

وللوقوف على المعنى الاصطلاحي للضبط الإداري نورد لهُ بعض التعريفات التي قال بها فقهاء القانون الفرنسي والمصري ، وكذلك :فقهاء القانون العراقي ، وقبل إيراد هذه التعريفات تجدر الإشارة إلى أَنَّ الضبط الإداري في فرنسا كان يُسمى (البوليس الإداري).[٥]

بالنسبة للفقه الفرنسي فإن أبرز التعريفات التي قال بها الفقهاء مثل: الفقيه (هوريو) ،الذي عرفه بأنه :"كل ما يُستهدف بهِ المحافظة على النظام العام داخل الدولة"، بيد أَنَّ الفقيه (فالين) عرفهُ بأَنَّه "مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام"، أَمّا الفقيه (ريفيرو)فقد عرفهُ بأَنَّهُ "عبارة عَن تدخُل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهُم الحُر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة".[٦]

---

١) عادل السعد محمد أبو الخير ، البوليس الإداري ، ط١، دار الفكر الجامعي : الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٧-٧٨.

٢) إبراهيم مصطفى وأخرون ، المعجم الوسيط ، ج١، ط٣، مجمع اللغة العربية : دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص٥٥٣.

٣) عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية ،ط١ ، دار الفكر العربي : الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص١٨.

٤) زانا جلال سعيد ، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠١٨، ص١٨.

٥) محمد طه الحسيني ، مصدر سابق ، ص ١٧٤.

٦) نقلًا عن :حمدي القبيلات ، القانون الإداري - ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري- ، ج ١، دار وائل للنشر والتوزيع :عمان، 2008 ، ص٢١٥-٢١٦.

أما بالنسبة للفقه المصري فقد أورد عدة تعريفات ،فهناك مَن ذهب إلى تعريفهِ بأنه :"حق الإدارة في أَنَّ تفرض على الأَفراد قيودًا تحدُّ بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".[١] في حين عَرّفه آخر بأنه : "وظيفة من أهم وظائف الإدارة ، وتتمثل في المحافظة على النظام العام في الأماكن العامة عن طريق اصدار القرارات اللائحية، والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما سيتتبع ذلك من فرض قيودٍ على الحريات الفردية يستلزمُها انتظام أمر الحياة في المجتمع".[٢]

أما في الفقه العراقي، فهناك مَنْ عَرّفه بأنهُ : "مجموعة الإجراءات، والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه ".[٣] وقد عمد الفقه إلى تكريس المعنى الوظيفي هذا للضبط الإداري ، والذي يُعدّ من أهمْ وأول الوظائف العامة التي أخذت الدولة الحديثة على عاتقها تحمَل أعباءها ، والتي تتمثل في: حماية المجتمع ، والأساس الذي تقوم عليه من أي تهديد ، أو عدوانٍ خارجي أو داخلي.

ويذهب رأيٌ آخر إلى تعريفهِ بأنَّ :"الضبط الإداري أو البوليس الإداري هو تنظيم العلاقة ، والأنشطة الدائرة في المجتمع من خلال الإدارة ؛ وذلك لغرض صيانة النظام العام ".[٤]

عليه: ومن خلال عرض التعريفات السابقة **يرى الباحث**: أنَّ الضبط الإداري هو: عبارة عن نشاط، أو سلطة تقوم بممارستها الإدارة باتجاه الأفراد ضمن قواعد تنظيمية، وتدابير فردية، فضلًا عن القوة المادية من أجل الحفاظ على النظام العام . بيد أنَّ ذلك لا يكون بمعزل عن رقابة القضاء لسلطة الإدارة حتى تكون ممارستها لذلك ضمن نطاق القانون

١) سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي : القاهرة ، ١٩٨٤، ص٥٦٩.
٢) ماجد راغب الحلو ، مبادئ القانون الإداري في الإمارات – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار القلم للنشر والتوزيع : الإمارات العربية ، ١٩٩٠ ، ص٨٣٠.
٣) ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار أبن الأثير للطباعة والنشر : الموصل ، ٢٠٠٩ ، ص١٥٥.
٤) عبد القادر الشيخلي ، القانون الإداري ، دار ومكتبة بغدادي للنشر والتوزيع:عمان،١٩٩٤،ص٨١.

الفرع الثاني

طبيعة الضبط الإداري

تبيّن ممّا تَقدم أَنَّ الفقه أختلف في وضع تعريف جامع ومانع للضبط الإداري ، كذلك هو الحال في تحديد طبيعتهِ، إذ اختلف الفقهاء فيما بينهم فمنهم من يذهب إلى عدّهِ ذا طبيعةٍ سياسيةٍ مرتبطة بِنظام الحُكم ، ومَنهم مَن عدّهُ سلطةً إدارية محايدة تمارس في حدود القانون ، ومنهم من ذهب إلى أبعد من ذلك بعدّهِ سلطةٌ أُخرى من سلطات الدولة ، وسنتناول بالبحث هذه الاتجاهات وعلى النحو الآتي :

أولًا: الضبط الإداري ذات طبيعة سياسية

يرى اصحاب هذا الاتجاه أنَّ وظيفة الضبط الإداري هي: ذات طبيعة سياسية ،إذ إنَّ النظام العام في جَوهرهِ وحقيقته فكرةٌ سياسية واجتماعية، تعمل على زيادة التركيز في قيامها بالحماية في كل ما له صلة بالسلطة العامة وأَهدافها ،عن طريق فرض القيود من قبل الإدارة على الأَفراد عند ممارستهم لحرياتهم .[١]

لذلك تستعملهُ الدولة وسيلةً لتدافع بها عن كيانها، وفرض إرادتها، وبذلك يصير الأمر واضحًا في أنَّ القيود المفروضة على ممارسة الأفراد لحرياتهم ليس لحماية الأمن المضطرب أو الوضع المختل ، إنما للوقاية من أي خطر يهدد السلطة أو الحكّام، والحد من أَي نشاط سياسي يكون معارضًا لنظام الحُكم ، وبهذهِ الصورة تبتعد سلطة الضبط الإداري عن كونها محايدة.[٢]

ويُضيف أنصار هذا الاتجاه أَنّ قيام الدولة باستغلال سلطاتها في مجال الضبط الإداري للأغراض السياسية هو : أمّر طبيعي، و يكون نابـــعًا من طبيعة النشاط السياسي نفسهِ ، والذي يفرضهُ النظام الديمقراطي ، مما يترتب عليه أَنَّ الدولة تستعين بسلطات الضبط الإداري للحد من أي نشاط سياسي يشكل خطرًا على النظام السياسي أو الاجتماعي، الذي ينعكس بدوره على سلطات الحكم والدولة بشكل عام .[٣] ويُعاب على هذا الاتجاه أَنَّهُ : جَعل فكرة الضبط الإداري ذات طبيعة سياسية ، وهذا ما لا يمكن عَدهُ قاعدة عامة تنطبق على جميع الدول، وإنْ كان الحال يصدُق على

---

١) ماهر مراد خان ما يخان ، التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة دراسة مقارنة ، منشأة المعارف : الإسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص٣٥.

٢) سليماني هندوف ، "سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية "، (إطروحة دكتوراه مقدم الى كلية الحقوق ،جامعة الجزائر))، ٢٠١٣ ، ص٢٦.

٣) محمد عصفور ، البوليس والدولة ، دار النهضة العربية : القاهرة ، ١٩٧٢، ص٢٥٠-٢٥١.

الدول ذات نظام الحُكم المطلق فقط، كما أَنَّ القول : بإمكانية الدولة استغلال سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية خدمَّة لمصالحها فقط لا يمكن التسليم به ايضًا ؛لأن القواعد الدستورية والقانونية تعبر عن مصالح الأفراد بأجمعهم لا عن مصالح الطبقة الحاكمة.[١]

ثانيًا : الضبط الإداري ذات طبيعة قانونية:

يَذْهَب أَنصار هَذا الاتجاه إلى عَدّ الضبط الإداري سلطة قانونية إدارية محايدة تعمل على حماية النظام العام ، وصيانته داخل المجتمع، وتتم ممارسة هذه السلطة في حدود القانون وبمقتضاه ، وهي لا ترتبط بنظام الحكم ،إذ يخضع عملها للرقابة القضائية لضمان مشروعيتها.[٢]

لذا: فإن سلطة الضبط الإداري تُعَدّ سلطة قانونية ومحايدة، ولا يمكن إضفاء الطبيعة السياسية عليها ، إلا عند انحراف في استعمالها لصلاحياتها من أجل حماية نظام الحُكم ، أو عند ارتباطها به بصورة التبعية.[٣]

بيد أنَ هذا الاتجاه لم يسلم من توجيه النقد إليه، إذ يذهب رأيٌآخر إلى أَنّهُ اتجاه خيالي لا يمكن تطبيقه في الواقع ، بل يحتاج الى مجتمع مثالي ، وهذا ما لم يتحقق فيما مضى من الأزمنة في أي مجتمع، ولا يمكن تحققهُ في المستقبل القريب ؛ لأَنَّ الواقع العملي يُشير إلى أَنَّ السلطة الحاكمة تقوم بفرض النظام الذي يُحقق ويُضمن لها البقاء في الحُكم لأكبر مدة ممكنة.[٤]

ثالثـــًا : الضبط الإداري هو سلطةٌ من سلطات الدولة

ذَهب أنصار هذا الاتجاه إلى عدّ الضبط الإداري سلطةً أُخُرى تضاف الى سلطات الدولة الثلاث التقليدية (التشريعية و التنفيذية و القضائية)، وأَنَّ تبريرهُم لذلك: إنَّ الضبط الإداري من

---

٤) مقدود مسعود ، "التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر " ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خضير بكرة) ٢٠١٧، ص١٩.

٢) محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة الأزهر: القاهرة،١٩٨٠،ص١٤.

٢) عادل السعيد محمد ابو الخير ، مصدر سابق ، ص٩٤.

٣) حسام مرسي ، اصول القانون الإداري –التنظيم الإداري – الضبط لإداري- العقود الإدارية ، ط١ ، ٢٠١٢،ص١٣٦-١٣٧.

خلال ما يفرضه على الحريات العامة من قيود ، وما يصدر عنه من أنظمة وتعليمات في مجال الضبط والقرارات الفردية لإجبار كل فرد على احترام ما صدر عنه بالقوة(أي: سلطة الضبط الإداري) والاكراه كل ذلك يجعل منه سلطةً عامة بالمفهوم الإداري.[١]

لكنَّ في حقيقية الأمر لا يمكن التسليم بهذا الرأي؛ لأنهُ لابد من توافر عدد من المقومات في أي سلطة حتى يُمكن عَدّها سلطة من سلطات الدولة المستقلة، وهذه المقومات هي:[٢]

١- النص عليها في صلب الدستور، بِعدّها سلطة مستقلة.

٢- أنْ يكون لها اختصاص يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .

٣- أنْ يَكونْ لهذه السلطة القدرة على أن تمارس اختصاصها ،وتنفيذ ذلك الاختصاص .

لذلك ، يتّضح أنَّ امكانية تحديد طبيعة الضبط الإداري هو أمر صعب، للاختلاف بين الدول في ذلك ، ومن نظام حاكم الى آخر، إذ يُلاحظ في أَنظمة الحُكم الديمقراطية والمؤسسات الدستورية يتمتع الفرد بحقوقهِ وحرياتهِ بصورةٍ كاملة ،وتكون غاية الحكم هي ذاتها(أي: تمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم وحُرياتهُم) ؛إذ يُرى أَنَّ سُلطة الضبط الإداري تكون فيها سُلطة قانونية محايدة وتركز اهتمامها للمحافظة على النظام العام ،والمصلحة العامة.[٣]

أما إذا كان النظام الحاكم مستبدًا شموليًّا، وسُلطات الدولة تكون مسخّرة بيد الحاكم ، فلا يمكن تصور تمتع الأفراد بكامل حقوقهم وحرياتهم ، بل لا يمكن تصور الاعتراف بها أَصلًا ؛ لأن هدف سلطات الضبط في هذه الحالة سيكون حماية حقوق وحريات الحُكّام ، وقمع كل ما يهدد أمن واستقرار حُكمَهُم، وتكون أي حقوق أو حريات تعادي معتقدات وأَفكار السلطة الحاكمة خُروجًا على النظام العام.[٤]

ويميل الباحث: إلى الاتجاه القائل : بأَنَّ الضبط الإداري هو: سلطةٌ قانونيةٌ إدارية محايدة تهدُف إلى الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع وصيانته ، وحماية الأفراد من كُل ما يهدد

---

١) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٣٨.
٢) عدنان زنكنة سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية : بيروت ، ٢٠١١،ص٥٣.
٣) محمد خورشيد توفيق ، ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري – دراسة تحليلية، ط١، دار الكتب القانونية – دار شتات للنشر والبرامجيات : مصر – بيروت ، ٢٠١٧ ، ص٩٧.
٤) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٣٩.

صحتهم وأمنهم، وسكينتهم على أنْ تكون ممارسة سلطة الضبط الإداري خاضعة للرقابة القضائية؛ لضمان عدم الانحراف عند استعمالها، وهذا ما يمنع تحولها الى سلطة سياسية خالصة.

وقبل البحث في تمييز الضبط الإداري من الأنظمة الأُخرى فإن من الضروري الاشارة إلى أَنواع الضبط الإداري ، بشكلٍ مُختصر ، إذ إنَّ لهُ صورتين ،أو نوعيين أساسيين هما : الضبط الإداري العام ، والضبط الإداري الخاص.[١]

أولا: الضبط الإداري العام

يُعرّف هذا النوع من الضبط بأنهُ : "عبارة عن جملة منْ الاختصاصات الممنوحة للسلطة الإدارية : تُمارسها بهدف حماية النظام العام، والمحافظة عليه بعناصره كافة".[٢]

من هذا يتبين أنَّ النظام العام يمثل المعيار الرئيس الذي يحدد ممارسة نشاط الضبط الإداري العام ، والذي يترتب عليه أنْ يكون سببًا قانونيًا لتدخل السلطات المعنية بالضبط الإداري، وفي الوقت نفسه يمثل قيدًا عليها ؛ لأنَّ تدخلها يكون محكومًا بالحماية والمحافظة على النظام العام من أي تهديد ،أو خطر، أو وباء ،أو مرض .[٣]

لذلك : فإنَّ الضبط الإداري العام يكون الهدف من ممارستهِ هو: حفظ النظام العام وحمايتهُ من أيّ خللٍ ،أو خطرٍ يهددهُ ،من دون تمييز فئةٍ من أُخرى، أو خصوصيةٍ ما، إنما تباشرهُ الجهة الإدارية في مواجهة جميع أفراد المجتمع من دون الاعتداد بأي اعتباراتٍ أُخرى.

ثـــانيًا: الضبط الإداري الخاص

على عكس الضبط الإداري العام ، فإنَّ هذا النوع من الضبط تقتصر حدودهُ على نطاق أضيق من النوع الأول ، أي : لا يشمل بحمايتهِ جميع عناصر النظام العام التقليدية الثلاثة: (الأمن العام، الصحة العامة ، السكينة العامة) ، إنما يشمل جوانب خاصة تكون حمايتها والحفاظ عليها

١) محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص١٨٣.
٢) مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، الكتاب الاول ، ط١ ،دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ٢٠١٢. ص٢٦٤.
٣) عيسى تركي خلف الجبوري ، "اساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة" ،رسالة دكتوراه مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية : القاهرة ، ٢٠١١، ص٢٢.

مهمة بالنسبة للمجتمع ،مثل: حماية الآثار والاماكن السياحية ، أو حماية الغابات، وصيانة الحدائق العامة.[١]

إذًا الضبط الإداري الخاص هو: ما نظمتهُ النصوص القانونية ، أو اللائحية، بهدف منع الإخلال بعنصر،أو زاوية معينة من النظام العام، أو بالنسبة لطائفة محددة من الافراد، أو لمرفقٍ محدد بعينهِ، باستعمال وسائل أكثر إحكامًا ودقةً كبيرة، وتكون أكثر ملاءمة من هذه الناحية الخاصة.[٢] وتجدر الإشارة هنا انهُ في حالة قيام تنازع الاختصاص بين الضبط الإداري الخاص ، والضبط الإداري العام ، فإن حسم ذلك سيكون لجانب الضبط الإداري الخاص استنادًا إلى القاعدة التي تذهب إلى أنّ الخاص يقيد العام.[٣]

وبعد الانتهاء من بيان تعريف الضبط الإداري سيتم تناول تمييزهُ من الأنظمة المشابهة لهُ في مطلب ثانٍ .

المطلب الثاني

تمييز الضبط الإداري من الأنظمة المشابهة

تسعى الدول وراء تحقيق استقرارها وأمنها، وكذلك : تلبية حاجات الأَفراد ،وهي في سعيها هذا تَعمّد إلى العديد من الوسائل والأَنظمة، وقد تشكل هذهِ قيودًا على الحريات العامة ، وذلك من أَجل الحفاظ على النظام العام وحمايتهِ، ومن هذه الوسائل والأنظمة ما يمكن تسميتهُ : بالضبط التشريعي، وأُخرى يُطلق عليها :الضبط القضائي، لذا: صار لزامًا تمييز الضبط الإداري عنهما ، وهو ما سيتم تناولهُ في فرعيين الأول: سيتناول تمييز الضبط الإداري من الضبط التشريعي ، والآخر: سيتناول تمييز الضبط الإداري من الضبط القضائي، وعلى النحو الآتي:

---

٣) عبد العزيز ابن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية : القاهرة ، ٢٠١٥. ص٨٠.

٤) عاشور سليان شوايل ، مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن ، ط١ ، دار النهضة العربية : القاهرة ، ٢٠٠٢ . ص٩٩.

٥) حمد مرغني خيري ، مبادئ القانون الإداري المغربي ، ط١ ، مطبعة الساحل : الرباط ، ١٩٨٠ ، ص ٣١٨.

الفرع الأول

تمييز الضبط الإداري من الضبط التشريعي

من المسلمات في جميع أنظمة الدول أن مجلس النواب بعيد عن ممارسة الوظيفة الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري، ولمّا كان الضبط الإداري يعني وبصورة عامة هو حق سلطة الإدارة في أن تفرض قيود وضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم من أجل حماية النظام العام ،لذا : فإن ممارسة سلطة الضبط الاداري لا يمكن تصور مُباشرتها من قبل مجلس النواب على نحوٍ عام.[١]

بيدَ أَنَّ الحريات تتأثر ببعض ما يصدر من مجلس النواب من تشريعات، بهدف حماية وصيانة النظام العام ، بِعدَّهِ السلطة التشريعية، أيّ: البرلمان - وهو ما يُعرف بالضبط التشريعي، والذي يراد بهِ : مجموعة من التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة لتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وحقوقهم ، من خلال فرض بعض القيود عليها ،بهدف حماية النظام العام وصيانته.[٢]

بذلك يتبين لنا أَنَّهُ ليس هُناك تنافر مطلق بين الضبط الإداري، والضبط التشريعي، إذًا هناك نقاط التقاء وتشابه بينهما، بيد أَنَّ ذلك لا ينفي وجود اختلاف بينهما، **فأما أوجه الشبه بينهما فتتمثل بالآتي:**[٣]

أولًا : يهدف كلٌ من الضبط الإداري الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، وما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين ، والتي تمثل الضبط التشريعي ، إلى المحافظة على النظام العام وصيانته من أي خللٍ أو اعتداء.

ثانيًا: إنَّ مهمة الضبط الإداري تتشابه مع مهمة الضبط التشريعي، إذ أنَّ وظيفة الضبط الإداري تتمثل فيما يصدره من تشريعاتٍ فرعيةٍ عن طريق السلطة التنفيذية، من أجل تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم ،كذلك: الحال بالنسبة للضبط التشريعي، فيما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين تعمل على بيان حدود ونطاق مباشرة الأفراد لحرياتهم .

---

١) عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف : الاسكندرية، ١٩٩١ ، ص ٣٧٩.
٢) عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري – ماهيّة القانون الإداري ، منشأة المعارف : الاسكندرية ، ٢٠١١. ص ٢٤٣.
٣) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٣٢.

ثالثًا: يتشابه كلٌ منها في أنهُ يضع بعض القيود على ممارسة الأفراد لحرياتهم ، لصيانة وحماية النظام العام .

أما فيما يتعلق بأوجه الاختلاف بينهما فهيَ:

أولًا: إنَّ الجهة التي تقوم بالحفاظ على النظام العام وصيانتهِ في الضبط التشريعي هي : السلطة التشريعية ،متمثلة : بمجلس النواب، وهذا يمثل معيارًا شكليًّا عن طريق ما تقوم بإصداره من تشريعات واستعمالها لتحديد مجال ، أو نطاق ممارسة الحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور ، أي: إنَّ وسيلة الضبط التشريعي تتمثل بالتشريعات العادية الصادرة عنهُ، وهذا ما يمثل معيارًا موضوعيًّا.[١]

ثانيًا: إنَّ الجهة التي تمارس الضبط الإداري هي: السلطة التنفيذية ،للحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاث :(الأمن العام ، والصحة العامة والسكينة العامة)،وعناصرهُ الأُخرى غير التقليدية :(الآداب العامة ،وحماية البيئة ،جمال الرونق ،والنظام الاقتصادي ،والاجتماعي) وهذا ما يمثل معيارًا شكليًّا، وتقوم بذلك من خلال ما تصدره من تشريعاتٍ فرعية، تُمثل قيودًا ترد على ممارسة الأفراد لحرياتهم تحقيقًا لهدفها، وهذا ما يمثل معيارًا موضوعيًّا.[٢]

ثالثًا: لا يمكن أن تخالف التشريعات الفرعية التي تصدُر عن السلطة التنفيذية بِعدَّها سلطة ضبط إداري أيًّا من النصوص التشريعية الصادرة عن مجلس النواب، وهذا يمثل سموًا وعلوًا للقوانين على التشريعات الفرعية.[٣]

عليه وبناءً على ما تقدم نخلُص إلى : أنَّ هُناك تقاربًا وتجانسًا بين الضبط الإداري والضبط التشريعي في جانب ، والذي يتمثل في: أَنَّ كليهما يهدفان إلى: الحفاظ على النظام العام، ويسعيان لتحقيق ذلك ، من خلال ما يصدر عنهما من: تشريعات رئيسة، وأُخرى فرعية، مع احتفاظ التشريعات الرئيسة بسموها على غيرها من التشريعات الفرعية، وكذلك: فإنَّهما يفرضان قيودًا على ممارسة الحريات العامة تحقيقًا لهدفهم .

ومن جانب آخر :هُناك اختلاف بينهما من :حيث الجهة التي تُمارس مُهمة الحفاظ على النظام العام، والوسائل المستعملة في ذلك، إذ إنَّ مصدر الضبط التشريعي هو: السلطة التشريعية

١) محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ،منشورات الحلبي الحقوقية : بيروت - لبنان، ٢٠٠٥ص٢٣١.
٢) حسام مرسي ، اصول القانون الإداري ، ط١، الفتح للطباعة والنشر : الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص١٥٠.
٣) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٣٣.

(مجلس النواب) ،وسيلتهُ في ذلك ما يصدر عنهُ من تشريعات، أما الضبط الإداري تكون ممارستهُ من قبل الإدارة متمثلة :بالسلطة التنفيذية ،ووسيلتها في ذلك ما يصدر عنها من تشريعات فرعية بشرط عدم مخالفتها لأي نص تشريعي.

الفرع الثاني

تميّز الضبط الإداري من الضبط القضائي

سبق وأنْ تم بيَان أَنَّ الضبط الإداري هو : مجموعة من القرارات، والإجراءات التي تتخذه سلطات الإدارة ضمن نطاق القانون ،بهدف حماية النظام بعناصره ِكافة ، وتكون مباشرة هذهِ الإجراءات تحت رقابة السلطة القضائية.[١]

أما الضبط القضائي فيُراد بهِ : مجموعة من الأوامر والإجراءات المتخذة من قبل السلطات القضائية، من لحظة وقوع الجريمة، وصولًا إلى الحُكم النهائي فيها، بما في ذلك إجراءات التحري عن الجرائم بَعدَ وقوعها ،من اجل القبض على مرتكب الجريمة ، وكذلك: جمع الأدلة للقيام بالتحقيق، وإقامة الدعاوى، لغرض محاكمة المتهمين، وفرض العقوبة على من تثبت إدانته.[٢]

يتبينَّ من خلال ما ذُكر في أعلاه بأنَّ هناك نطاقًا مشتركًا بين الضبط الإداري، وبين الضبط القضائي، ويتمثل ذلك في: إنَّ كِلاهُما يهدف إلى الحفاظ على النظام العام، والعمل على صيانتهِ من أي اعتداء أو تهديد، وأنَ لكل منهما طرائقه الخاصة لتحقيق أهدافه، ولكن على الرُغم من ذلك فهناك بعض الاختلافات فيما بينهما، ويمكن بَيانها على النحو الآتي :

أولًا : الجهة المعنية بممارسة الضبط الإداري تتمثل: بالسلطة التنفيذية، أيّ: تباشرهُ الإدارة بحسَب الهيكل التنظيمي، من خلال إخضاع المرؤوسين لرؤسائهم، أما الضبط القضائي تتولى ممارستهُ السلطة القضائية، ومن قبل رجال هذه السلطة المتمثلين: بالقُضاة، وقد يُخَوّل بعض موظفي الإدارة على سبيل الاستثناء ممارستهُ، وحسب الضوابط التي يُقرّها القانون بهذا الشأن.[٣]

---

١) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٥٥.

٢) نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ٢٠١٠، ص٢٦٨-٢٦٩.

٣) بوقريط عمر زعداوي محمد ، " الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري "، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري بقسطنطينية: الجزائر)، ٢٠٠٧،ص١٥.

ثانيًا: تسعى الإدارة عند مباشرتها للضبط الإداري لحماية النظام العام والحفاظ عليه قبل وقوع الخلل، أو الانتهاك، من خلال ما يصدر عنها من تشريعات فرعية، وهذا ما يضفي على عملها صفة الوقائية، في حين نجد أَنَّ الضبط القضائي تكون مباشرتهُ بعد وقوع الانتهاك للنظام العام وحدوث الجريمة، وهذا ما يضفي عليهِ الصفة العلاجية.[١]

ثالثًا : تُعَد أَعمّال الإدارة عند مباشرتها للضبط الإداري قرارات إدارية، وبذلك تكون قابلة للطعن بالإلغاء، وتكون منازعاتها خاضعة للقضاء الإداري، فضلًاعن إمكانية قيام مسؤوليتها عن أعمالها ومنْ ثَمَّ مطالبتها بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن ذلك ، أما أعمال الضبط القضائي فتعد أعمالًا قضائية خالصة، و يترتب على ذلك عدم خضوعها للطعن بالإلغاء، أو التعويض.[٢]

رابعًا: قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلَا بنصّ، تمثّل حدودًا يقف عندها الضبط القضائي، مما يترتب عليه عدم إمكانية مباشرة الضبط القضائي إلاّ عندما يَكون الفعل الذي يصدُر عن شخصٍ، أو مجموعة منْ الأشخاص يُشكّل جريمة، ويعاقب عليها القانون بنص واضح في أحد القوانين العقابية.[٣]

بيدَ أَنَّهُ لا نجد لهذه القاعدة ذات الأثر في الضبط الإداري عند مباشرتهِ؛ لأنه أوسع من الضبط القضائي، وهذا يؤدي إلى القول : إنَّ الضبط القضائي وإنْ كان يعمل على حفظ وصيانة النظام العام من خلال الردع والزجر نتيجة الأثر الذي تتركه العقوبة في نفوس الافراد.[٤]

كما لا يمكن الاعتماد عليه وحده في تحقيق النظام العام، من دون الضبط الإداري ؛لأَنَّ وظيفة الضبط أوسع نطاقًا من مجرد الردع و الترهيب لمنع ارتكاب الجريمة فقط ، إذ إنَّ وظيفتهُ تهدف للوقاية ،ومنع كل ما يُهدد ويُخَل بالنظام العام، وإنْ كانَّ ما صدر عن الأفراد من فعل لا يمثل جريمة منصوصًا ومعاقبًا عليها في قانون العقوبات، وهذا لا يُمكن تصوُّرهُ إلا من خلال الضبط الإداري .[٥]

عليه: ومن خلال ما تقدم يتّضح أَنَّ كُلًا من الضبط الإداري، والضبط القضائي يفرضان قيودًا، أو محددات على ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم وتنظيمها، وكل ذلك من أجل حماية النظام العام وصيانته من أي خلل أو تهديد يداهمهُ، ويكون ذلك من خلال اتّخاذ تدابير وقائية تستهدف بها

١) حسام مرسي ، مصدر سابق ، ص١٤٨.
٢) عدنان عمرو ، مصدر سابق ، ص٢٤.
٣) محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص ١٨٠.
٤) محمد طه حسين الحسيني، المصدر نفسه، ص ١٨٢.
٥) سامي جمال الدين ، اصول القانون الإداري ، منشأة المعرف : الاسكندرية ، ٢٠٠٩، ٤٩٨.

منع انتهاك النظام العام ، أو الحد من الإخلال بهِ، أما الضبط القضائي فيتصف بصفةٍ علاجية ، أيّ: إنَّ مباشرتهُ واتّخاذ الإجراءات الضبطية تكون بعد وقوع انتهاك النظام العام ، وحدوث الجريمة من خلال التحري عنها، والبحث عن مرتكب الجريمة، وجمع الأدلة لغرض محاكمتهِ، وإنّزال العقوبة على مَن تثبت إدانته.

وبعد بيّان مفهوم الضبط ألإداري، وتميزه من الأنّظمة المشابهة فإنَّه نجد من الضرورة التُعرض لأغراضه، أو اهدافهُ قبل خِتام المبحث .

يَنْحَصرُ الهدف أو الغرض الأساسي للضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام، ومنع أي إخلال به أو انتهاك ؛ إذ تقوم الجهة المعنية به بممارستهِ كلما رأت ذلك ضروريًا، حتى في حالة عدم النص على إجراء معين لغرض مواجهة الإخلال أو الانتهاك، و في جميع الظروف التي تمر بها الدولة.[١] فما النظام العام؟

أختلف الفقه في وضعِ تعريف جامع مانع للنظام العام؛ والسبب في ذلك يعود الى أنَّ فكرة النظام العام تتسم بالمرونة، فضلًا عن إنَّ فكرة النظام العام تتسم بالنسبية، أي: متغيرة من زمان إلى آخر ومن مكان إلى مكان آخر، واتساع مضمونها وتطورها باستمرار بحسب تَغيّر العقائد، والأُسس والمبادئ، والمذاهب السياسية، والاجتماعية، والفكرية .[٢]

كذلك:عُرّف بأنه :" فكرة تشتمل على النظام بمعناه المادي الملموس الذي يعكس حالة واقعية موجودة ومناهضة لحالة الفوضى، و تضم اَيضًا النظام الخلقي، أو الأدبي الذي يشتمل على الأحاسيس ، والمعتقدات عندما تَتّخذ هذهِ مظهرًا ماديًا خارجيًا خطرًا يهدّد النظام العام ، وفي هذه الحالة فقط يَدخُل النظام الأخلاقي ضمن اختصاص سلطات الضبط الإداري".[٣]

و عُرّفَ أَيضًا بأنّهُ: فكرة مرنة، وشاملة تُجسّد ظاهرة اجتماعية، وقانونية يكون الهدف منها : المحافظة على القيم ، والأُسس، والمبادئ، التي يستند عليها المجتمع، وتُضم النظام المادي، والنظام الأخلاقي (الأدبي)،والتي تختلف بحسب اختلاف النظام الاجتماعي، والسياسي والاقتصادي السائد في الدولة، وباختلاف الزمان والمكان.[٤] وعلى الرُغم من اختلاف التعريفات للنظام العام بيد أَنَّ الكثير من الفقهاء متفقون على أَنّ الهدف الأساسي والمباشر له هو : العمل على

١) ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري –دراسة مقارنة - ، دار الكتب للطباعة والنشر : بغداد ، ١٩٩٦، ص٧١.
٢) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٤١.
٣) نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص٢٧٧.
٤) حسام مرسي ، التنظيم القانوني للضبط الإداري ، ط١، دار الجامعة الجديدة : الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٩٧.

تحقيق أغراض رئيسة تتمثل: بالأمن العام ،والصحة العامة ،والسكينة العامة.[١] وهذا ما سنتناولهُ بشيءٍ من الايجاز:

أ- الأمن العام

يُراد من الحفاظ على الأمن العام بأنه: العمل على توفير الحماية اللازمة لأموال الأفراد وارواحهم ، وكذلك: حماية أعراضهم من أي فعل يمثل اعتداءً عليهم، سواءً كان هذا الفعل صادرًا عن انسان ،أو حيوان ،أو من فعل الطبيعة أيًّا كان ظرف الدولة الذي تمر به، عاديًّا أم استثنائيًّا.[٢]

ومن أجل استمرار ومواكبة عجلة التطور يطمح المجتمع إلى أنْ يسود بين الأفراد شعورهم بالأمن ، وفي كل مؤسسات الدولة ومرافقها ؛ لأنّه من غير الأمن الاجتماعي ليس هناك أي حركة تجارية أو اقتصادية، لذلك: فإنَّ من صور الإخلال بالنظام العام هو: الفتن، والتجمهر والاضطرابات ، التي تُعدّ كُلها أخلالًا بالأمن.[٣]

وهُنا يُلحظ أنّ المُشّرع العراقي قد أَسَّسَ لهذا الهدف في الدستور، بجعل الأمن، والحياة ،والحرية من الحقوق اللصيقة بالفرد، وعدم إمكانية حرمانهُ منها، إلا بمقتضى القانون.[٤]

وقد أُسْنِدت هذه المهمة إلى وزارة الداخلية العراقية، عن طريق قيامها بتنفيذ سياسة الأمن الوطني وحفظ الأمن الداخلي، وحماية أرواح الناس، وحرياتهم، وأموالهم .[٥]

ب - الحفاظ على السكينة العامة

يُقصد بالحفاظ على السكينة العامة : العمل على ضمان توفير الهدوء ،والقضاء على كل ما يشكل مصدرًا للإزعاج والمضايقة في الأماكن العامة ، ومنع جميع أشكال الضوضاء الناتجة عن استعمال مكبرات الصوت، أو منبهات السيارات، وأصوات الباعة المتجولين عند استعمال

١) إبراهيم شيحا ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية - ، منشأة المعارف : الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص١٥٦.
٢) عدنان عمرو ، مصدر سابق ، ص٢٤٨.
٣) عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٩٤.
٤) ينظر المواد (١٥) من دستور جمهورية العراق النافذ ، عام ٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠١٢، ٢٠٠٥، ص١.
٥) ينظر المادة(٢) من قانون قانون وزارة الداخلية رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٦، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٤١٤، في ٢٩- ٨- ٢٠١٦، ص٧.

مكبرات الصوت للترويج لبِضاعتهِم في الطرق العامة وأصوات الآلات في الورش ،والمصانع ويكون ذلك المنع بإخراجهم خارج حدود الأحياء السكنية.[١]

ونظرًا إلى أهمية هذا الموضوع فقد نال اهتمام المشرّع المصري؛ إذ اعطى الصلاحيات للمحافظ بمنح الترخيص للمحال التي تكون مصدرًا مقلقًا لراحة الأفراد، والتي يكون لها إضِرا، بالصحة وتشكل خطرًا عليها،[٢]كما بيّن عدم إمكانية فتح أنواع من المحال أو المصانع في داخل الأحياء السكنية ، وضرورة تقديم طلبات للحصول على ترخيص بإقامة هذه المحال أو المصانع في أماكن محددة من قبل الإدارة.[٣]

أما بالنسبة للمُشرّع العراقي : فَلَمْ يكُن غافلًا عن أهمية هذا الهدف وضرورة المحافظة عليه ، وذلك من خلال منع استعمال وسائل البث في الأماكن العامة، لا بل الأماكن الخاصة أيضًا إذا كان استعمالها بكيفية تؤدي إلى إزعاج الأفراد ،كذلك : حظر تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها داخل الأماكن العامة، إلا بإجازة وحظرَ استعمالها خارج هذه الأماكن.[٤] فضلًا عن حظر إنشاء الورش والحرف الصناعية داخل نطاق الأَحياء السكنية ،أو استمرار عمل النشاطات التي ينجم عنها ضوضاء في غير المناطق الصناعية في أوقات محددة، ويمنع وقوف مركبات العمل ،والباصات الكبيرة ،أو انشاء مرآب لها في الأزقة.[٥]

ج- الصحة العامة

يشتمل هذا الهدف على ضرورة الحفاظ على صحة الأفراد، وتوفير الحماية لهُم تُجاه كُل ما يمكن أَنَّ يُشكل ضررًا عَليهم، أو يهددهم، سواءً كان من الأمراض أو الأوبئة، وتقوم السلطات الإدارية بذلك عن طريق تطعيم الأفراد ضد الأمراض التي تنتقل بالعدوى، والعمل على منع انتشارها، ومراقبة الأغذية، ودرجة التزام المحال العامة بالشروط الصحية، وتوفير المياه الصالحة للشرب.[٦]

---

١) نواف كنعان مصدر سابق ، ص٢٨٥.
٢) ماهر مراد خان مايخان ، مصدر سابق ، ص٤٧.
٣) ينظر : المواد (١،٢،٣،٤)، من قانون المحال الصناعية والتجارية المصري المعدل رقم (٤٥٣) ، سنة ١٩٥٤.
٤) ينظر : المادة (الرابعة،ف١،٢،٣،٤) ،من قانون السيطرة على الضوضاء ، رقم (٤١) ، سنة ٢٠١٥،منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد:٤٣٩٠، ٢٠١٥، ص١.
٥) ينظر : المادة(رابعًا ، ف٥،٦،٧،٩) المصدر نفسة.
٦) خالد الظاهر ، القانون الإداري – دراسة مقارَنة - ،ج٢، ط١، دار المسرى للنشر والتوزيع :عمّان ، ١٩٩٧، ص٧٩.

ويُعدّ التلوث في البيئة سواءً في عنصرها على اليابسة، أو في البيئة المائية الذي يكون مَصدَرهُ فعل الأنسان، أو الوسائل المدنية الحديثة من العوامل الرئيسة والمهمة التي تضرّ، و تصيب صحة الأفراد بالأمراض والأوبئة، وهذا يقودنا إلى أنَّ من أهم الوسائل والإجراءات التي تتخذ في سبيل المحافظة على الصحة العامة تبدأ من مكافحة التلوث ،والقضاء عليه.(١)

ويتضح إنّ واجب الإدارة لا يتوقف عند هذا الحد، بل إنَ الوقاية تشمل أيضًا مراقبة مدى الالتزام بالشروط الصحية من قبل المحال العامة، والمساكن، والأماكن التجارية، ومراقبة الباعة المتجولين والتأكد من نظافة الأسواق، وحظر مزاولة الصناعات التي تؤدي الى تلوث البيئة ضمن نطاق الأحياء السكنية، والوقاية من مخاطر التدخين في الأماكن العامة، وكل ماله علاقة بالإضرار بالصحة العامة.(٢)

ويُلحظ أَنَّ هناك ازديادًا في أهمية المحافظة على الصحة العامة في الوقت الحاضر؛ والسبب في ذلك يعود للزيادة الحاصلة في أعداد السكان، الأمر الذي يُسهل انتشار الأمراض والأوبئة هذا من جانب، ومن جانب آخر: ظهور أمراض وأوبئة غير معروفة سابقًا بفعل التطور الصناعي ،الذي تشهدهُ المجتمعات.(٣)

لذلك: فإنّ المُشرّع المصري قد خوّل هيئات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات مشددة لغرض منع انتقال العدوى، ومعاقبة المخالف، وجعَلَ من المحافظ المسؤول عن سلامة الصحة العامة في المحافظة، وله صلاحية إصدار لوائح ضبطية لازمة للوقاية، بموجب القوانين.(٤)

أما بالنسبة للمُشرّع العراقي : فقد أعطى هذا الهدف أهمية واضحة، من خلال تأكيدهُ على أَنَّ الرعاية الصحية هي: حقٌ لكل عراقي ،وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وتأمين كافة الوسائل العلاجية ، والعمل على حماية البيئة، والتنوع الأحيائي.(٥)

وقد أعطى الجانب الرئيس في هذا الموضوع لدوائر وزارة الصحة؛ إذ جعلت من العمل على توافر الشروط الصحية ، ومتابعة الالتزام بها من قبل المحال العامة هو : حمايةً للصحة العامة

١) ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية : الأسكندرية، ١٩٩٦، ص٤٧٨.
٢) محمد علي الخلايلة ، مصدر سابق ، ص٢١٤.
٣) نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص٢٨٢.
٤)ينظر بشأن ذلك: قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المُعدل بموجب قانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، كذلك : ينظر قانون مُراقبة الأغذية رقم ١٢٣ لسنة ١٩٨٠ .
٥) ينظر: المادة(٣١،٣٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

وسلامة البيئة ، والذي ينعكس ايجابًا على سلامة الأفراد.[١] وكذلك :إصدار قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.[٢]

وتقوم الأجهزة المعنية في وزارة الصحة بممارسة الرقابة المستمرة لمراقبة مدى التزام اصحاب المحال بالشروط والقواعد الصحية ، ومكافحة الأَمراض، ومراقبة مياه الشُرب لحمايتها من التلوث ، وحَضر تربية وإيواء الحيوانات داخل الاحياء السكنية.[٣]

بيد أَنَ النظام العام لمْ يعُد يقتصر على العناصر المذكورة، بِعدَّه فكرة تمتاز بالمرونة ، لذا: فإنَّ مفهومهُ أتسع في العصر الحديث، مما أدى الى زيادة تدخل الدولة في مجالات عديدة من الحياة ؛ بسبب تطور المجتمعات الأمر الذي أدى إلى اتساع عناصر النظام العام، ولم تعد سلطات الضبط الإداري يقتصر هدفها على الحفاظ على العناصر التقليدية فقط ، وإنما للحفاظ على الآداب العامة وجمال المدن وروائها أيضًا.[٤]

أما بالنسبة للآداب العامة فتُعرّف بأَنّها : "مجموعة من القواعد وَجدَ الناس أنفسهم ملزمين بأتباعها طبقًا لناموس أدبي يسود علاقاتهم الاجتماعية ، وهذا الناموس هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة، وما جرى به العرف، وتواضع عليهِ الناس".[٥]

وقد استقر الفقه في فرنسا ومصر على إضافة عنصر النظام الأدبي ، والذي يمثل :الآداب العامة، أو الاخلاق العامة، إلى مكونات أو عناصر النظام العام ، مقِيّدًا ذلك باقترانه بأفعال مادية أو خارجية تشكل مساسًا بالمجتمع كله، لا بفرد بعينه أو أفراد محددين بذاتهم ، أي: يُشكل تهديدًا للنظام العام في مظهرهِ المادي[٦]، فيُلحظ في فرنسا أنَّ مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بمشروعية القرار الذي يقضي بحظر عرض المطبوعات التي تقتصر على وصف الجرائم، والفضائح ،

١) ينظر : المادة (٣٢) من قانون الصحة العامة ، رقم (٨١) ، سنة ١٩٨١، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد:٢٨٤٥ ، سنة ١٩٨١، ص٧٥٩.
٢) قانون حماية وتحسين البيئة ، رقم (٢٧) ، سنة ٢٠٠٩ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ٤١٤٢، سنة : ٢٠١٠، ص١.
٣) ماهر صالح علاوي الجبوري ، مصدر سابق ، ص١٦٠.
٤) ماهر مرادخان مايخان ، مصدر سابق ، ص٤٩.
٥) عبد الرزاق السنهوري ، والوسيط في شرح القانون المدني ، ج١ ، ط٣ ، دار النهضة : القاهرة ، ٢٠١١، ص٣٢٧.
٦) عدنان عَمرو ، مصدر سابق ، ص٢٥١.

والأمور التي تؤدي إلى إثارة الغرائز، وكذلك: قرار حظر عرض الأفلام السينمائية المنافية للأخلاق التي تضُر بالنظام العام .[١]

أما في مصر فيُلحظ أَنَّ القضاء حرص على أنْ يشتمل النظام العام على الآداب العامة، ويتضح ذلك من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا، الذي بيّن مضمونهُ أَنَّ السينما من وسائل التعبير الخطرة، للتعبير عن الرأّي، والفكر، ونشر القيم، والأخلاق الإنسانية ،لانتشارها على نطاق واسع، إذ يصل لأعماق القرى المصرية، وهذا الفن مخاطب وقبل غيرهِ من وسائل الأعلام الأخرى بالالتزام بحدود الحرية المشروعة في التعبير، والالتزام بقيم المجتمع المصري فيما يعرضهُ على افرادهِ.[٢]

وقد حظرت التشريعات المصرية في المحال العامة ارتكاب أفعال ،أو اصدار اي إشارة مخلة بالآداب أو الحياء ، وحظر عقد اجتماعات تخالف الآداب العامة .[٣]

أما بالنسبة للمُشرّع العراقي: فقد تكفل بضمان الخصوصية الشخصية للفرد، كذلك: حرية الأفراد في التعبير عن رأيِيهم وحرية التظاهر السلمي ،والاجتماع ،والصحافة ،والطباعة ،والإعلام ،والنشر، إلا أَنَّ ذلك كُلهُ مشروط بعدم الإخلال بالنظام العام والآداب العامة، وبذلك نلحظ أَنَّ المُشرّع قد أعطى خصوصية للآداب العامة بِعدَّها تمثل نظامًا معنويًا ، أو اخلاقيًا عامًا مستقلًا عن النظام العام المادي ، بعناصرهِ التقليدية الثلاث:(الأمن العام ، والصحة العامة، والسكينة العامة)، ولم يعُدّها جزاءً من عناصرهِ التقليدية، وإلا لما ذكرها منفصلة عنهُ .[٤]

وأَنَّ قانون العقوبات العراقي النافذ عَنونَّ الباب التاسع منه تحت عنوان (الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة)، وهذا يدُل على أهمية هذا العُنصر بأي شكلٍ كان ،وضرورة المحافظة عليه.[٥]،أما فيما يتعلق بجمال الرونق و روائه، فيُعد من الأهداف المستحدثة في النظام العام ، فقد

١) ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٤٧٩.
٢) حسام مرسي ، اصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧٣.
٢) ينظر : المادة (٢٣) من القانون المصري رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦الخاص بشأن المحال العامة .
٤) ينظر : المواد (١٧) (٣٨) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
٥) ينظر : المواد (٣٩٣- ٤٠٤) من ، قانون العقوبات العراقي المعدل ، رقم ١١١، سنة ١٩٦٩، منشور في جريدة جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ١٧٧٨، عام ١٩٦٩، ص ١.

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أَنَّ الحفاظ على جمال المدن ورونقها وروائها لا يمكن عَدُّهُ مبررًا كافيًا لتدخُل سلطات الضبط الإداري ما لمْ يتلاقى مع عنصر من عناصر النظام التقليدية[١]

بيد أنَّ جانبًا كبيرًا آخر من الفقهاء في فرنسا و مصر ذهب الى أنَّ المحافظة عليه ضروري بِعَّده من عناصر النظام العام، ويكون سببًا كافيًا لتدخل سلطات الضبط الإداري، بوصفهِ غايةٌ من غاياتهِ، وإنْ لمْ يَرد نصًا قانونيًا يخولها ذلك لأَنَّ حماية المظهر الجمالي يلتقي مع أحد العناصر التقليدية للنظام العام، والمتمثل بحماية السكينة العامة للأفراد. [٢]

لذلك، يُلاحظ أَنَّ مَجلس الدولة الفرنسي لمْ يعترف بدايةً لسُلطات الضبط الإداري بحقها في حماية جمال الرونق، إلا في الحالات التي يُنصّ عليها صراحةً في القانون.[٣]

بيد أَنَّهُ تراجع وعدَلَ عن موقفهِ الأول في حكمهِ الصادر بشأن قضية اتحاد مطابع باريس ، وملخص هذهِ القضية هو: أنَّ الجهة الإدارية أصدرت لائحة حظرت بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة ،والتي قد ينتج عنه القاؤها في الشارع العام بعد الاطلاع عليها ،مما يسبب تشويهًا للمنظر الجمالي العام الذي يستوجب المحافظة عليه، الأمر الذي دعا قيام نقابات المطابع إلى الطعن بهذهِ اللائحة مطالبين بإلغائها لخروج أَهدافها عن الأَهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري، وهي :الحفاظ على النظام العام، بيدَ أنَّ مجلس الدولة رفض ذلك الطعن مؤكدًا أنَّ حماية جمال الرونق والرواء تُعدُّ من أغراض الضبط الإداري ،لكونها إحدى عناصر النظام العام الجديرة بالحماية.[٤]

عليه: يَتّضحُ أَنَ المُشرَّع الفرنسي قد أولى عناية خاصة بهذا الموضوع ،واصدر تشريعات عِدّة في هذا المجال منها :القانون الصادر في مايو عام ١٩٣٠، بشأن تنظيم المدن ، والقانون الصادر في ٢٩ ديسمبر عام ١٩٧٩ الخاص بالرقابة على لَصق الإعلانات، والقانون

---

١)محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة – ، دار النهضة العربية : القاهرة، ١٩٩٢، ص١٠٧

٢) حسام مرسي ، اصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧٠ .

٣) عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، مصدر سابق ، ص٩٢.

٤) عادل سعيد محمد ابو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، مطابع الطوبجي : القاهرة ، ١٩٩٣، ص٢٦٠.

المتعلق بحماية الأَماكن الطبيعية الصادر في ١٢ ابريل عام ١٩٧١، والقانون الخاص بحماية البيئة في ١٠ يوليو عام ١٩٧٦.[١]

أما المُشرّع المصري فيُلحظُ أَنّهُ قد أولى اهتمامًا بالحفاظ على جمال الرونق والرواء ،من خلال إصدار عدة تشريعات بهذا الشأن منها : قانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ الخاص بإشغال الطريق العام الذي عُدّل بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١، وقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالمدن الجديدة.[٢]

وبالرجوع الى قانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١ يَتبينّ أَنّهُ قد أوجبَ على السلطة المختصة بيان رأيها على الطلب المقدّم اليها خلال مدّة محدّدة ، وكذلك : خولها إمكانية إجابة أو رفض الطلب في كُل أَو جُزءٍ من المساحة المطلوب اشغالها، وفقًا لمقتضيات النظام العام .[٣] كذلك : منح هذا القانون صلاحية إصدار قرارٍ بإلغاء الترخيص، أو إنقاص مدته وفقًا لمقتضيات النظام العام بما في ذلك جمال وتنسيق المدينة .[٤]

أمّا بالنسبة للمُشرّع العراقي نجدهُ قد جاءَ مؤكدًا على هذا الغرض من خلال النص عليه في الدستور النافذ، الذي بيّنَ أنَّ العيش في ظروف بيئية سليمة هو حقٌ لكلِ فردٍ، وتكفل الدولة الحماية على البيئة، والتنوع الأحيائي .[٥]

ومن التشريعات العراقية في هذا المجال: قانون الآثار والتراث[٦]، وقانو ن حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، ونجد أَيضًا في أَحكام مجلس الدولة العراقي (مجلس شورى الدولة سابقًا).[٧] إنّهُ قد قضى فيما يتعلق بهذا الجانب ، إذ بيّنَ عدم جواز تأجير الفضاءات ،والجزرات الوسطية، وساحات الشوارع الكائنة ضمن حدود البلدية لأغراض نصب لوحات

---

١) حسام مرسي ، اصول القانون الإداري ، مصدر سابق ص١٧٦.
٢) حلمي الدقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري – دراسة مقارنة -، دار المطبوعات الجامعية : الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص٥٦-٥٧.
٣) ينظر المادة (٦) من القانون المصري رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١ بشان اشغال الطريق العام.
٤) ينظر المادة (٩) ، من القانون المصري رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١ بشان اشغال الطريق العام.
٥) ينظر المادة (٣٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
٦) قانون الأثار والتراث، مشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٣٩٥٧، سنة : ٢٠٠٢ ، ص٥٦٦.
٧) قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٥٦، سنة:٢٠١٧، ص٣.

الإعلانات[1]، وكذلك : ما بينّه في قرارٍ لهُ آخر أصَرّ فيه على عدم جواز تغير جنس الأرض الزراعية الى سَكنّية خلافًا للأليات القانونية.[2]

ويرى الباحث: فيما يَخُص جمال الرونق للمدن ورواءها بِعدّه عنصرًا مستقلًا بذاته أتساعًا لفكرة النظام العام غير مبرر؛ لأنّه بالإمكان المحافظة عليه ضمنًا بِعدَّه جانبًا من جوانب المحافظة على الصحة العامة ، واطمئنان الأفراد على سلامتهم البدنية والنفسية خصوصًا إذا ما علمنا أَنَّ من أهم اسباب الأمراض، أو مصادرها هو: تلوث البيئة سواءً البيئة المائية ،أو بيئة الهواء أو اليابسة، وبذلك يكون خاضعًا لسلطات الضبط الإداري عند ممارسة نشاطها في الحفاظ على عنصر تقليدي من عناصر النظام العام المتمثّل بالصحة العامة .

١) ينظر : قرار، رقم ١٥، سنة ٢٠٠٨ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة(مجلس شورى الدولة) ، وزارة العدل : العراق ، ٢٠٠٨ ، ص١٤٣.

٢) ينظر قرار، رقم ٣٥ ، سنة ٢٠١٣ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة(مجلس شورى الدولة) ، وزارة العدل : العراق ، ٢٠١٣ ، ص١٣٢-١٣٣.

الفصل الاول
ماهيّة الصحة العامة

تُعَد الصحة العامة بالنسبة للإنسان ثروة لا يمكن التفريط بها، وهي أغلى ما يملك؛ لأنها تعبير عن الحالة الطبيعية للجسم السليم، فهي من الأمور المهمة التي لا ينفك الانسان عن التفكير بها إنْ لم تكُن أهمّها، ، فبدونها لا يستطيع أنْ يمضي في حياة هادئة وسعيدة خصوصًا في ظل ما نشهدهُ من زيادة في أنتشار أمراض مزمنة ،و أَوبئة خطيرةَ تهدد حياة الانسان كل مدّةَ من الزمن، وهذا يؤدي بطبيعة الحال بالأفراد الى ممارسة حياتهم بصورةٍ غير طبيعية ،وغير منظمة، أو بشكلٍ متوتر.

لذا: فالصحة هي طريق الإنسان الأمثل لخدمة نفسه دون الحاجة الى الاعتماد على الاخرين وهذا ما يوجب على كل إنسان أنْ يسعى للمحافظة عليها، ومن هُنا يتضح لنا أنَّ للصحة أهمية كبيرة وهذا يفرض علينا التعرف عليها بشكل أقرب؛ لذلك فقد جرى تقسيم الفصل لمبحثين وعلى النحو الآتي :

المبحث الأول: المعنى العام الصحة العامة.

المطلب الأول: مفهوم الصحة العامة.

المطلب الثاني: دور المرافق الصحية في تحقيق الصحة العامة.

المبحث الثاني: التأصيل القانوني للضبط الاداري في مجال الصحة العامة .

المطلب الاول: الأساس الدولي لحماية الصحة العامة.

المطلب الثاني: الأساس الوطني لحماية الصحة العامة.

المبحث الاول

المعنى العام للصحة العامة

تُعَّد الصحة العامة عنصراً اساسياً و جوهرياً، من عناصر النظام العام ،والذي يُعَدُّ من أولى اهتمامات الدولة للمحافظة عليه؛ لارتباط هذا العنصر الوثيق والمباشر بحياة الانسان، ولأجل الوقوف على مضمونه سنتناول مفهوم الصحة العامة ومرافقها على النحو الآتي:

المطلب الاول

مفهوم الصحة العامة

إن لبيان مفهوم الصحة أهمية للتعرف على المعنى الدقيق لها، وللوقوف على مفهوم الصحة العامة جرى تخصيص هذا المطلب لبيَان معنى الصحة لُغةً واصطلاحًا ، ومن ثم : بيَان علاقتها بالنظام العام.

الفرع الاول

تعريف الصحة العامة

لغرض بيان مفهوم الصحة العامة والاحاطة به قدر المستطاع سيتم تخصيص هذا الفرع لبيان تعريفها لغة واصطلاحا، وعلى النحو الآتي:

اولاً:- تعريف الصحة في اللغة.[1]

يَرْجِعُ أصلُ كَلِمةِ الصحّة في اللغَةِ العَرَبِية إلى الفِعْلِ (صَحَحَ)، والصَّحَّةُ، والصَّحاحُ: خلافُ السُّقْمِ، وَذهابُ المَرضِ ويُقال: صَحَّ فُلانٌ منْ عِلَّتِهِ واستَصَحَّ ، ويُقال صَحَّحَهُ اللهُ ، فهو صَحيحٌ وصَحاحٌ بالَفَتْحِ، وقد وَرَدَ في الحديثِ النَبوي الشَّريفْ: الصَّوْمُ مَصَحَّةٌ ومَصِحَّةٌ، بفتح الصَّادِ وكَسْرِها والصِحَةُ منْ العافية، كما وَرَدَ في الحديث الشرف الآخر:((صُومُوا تَصِحُّوا)) والسَّفَر

١) ابن منظور ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠٢.

أَيضاً مَصَحَّة. وإنَّ الصِّحَةُ ضِدّ السَّقمِ ويُقال صَحَّ يَصِحُّ بالكسر، واسْتَصَحَّ مِثْل صَحَّ و صَحَّحَهُ الله تَصحِيحًا فهو صَحِيحٌ و صَحَاحٌ بالفتح، وكذا صَحيحُ الأديم أي بمعنى غيرُ مَقطوعٌ.[١]

وَمنْ خِلالِ مَا ذُكر نُلاحظْ أَنَّ المَعنَّى اللُغوي للصَّحة يَدُور وَيُشير بِشكلٍ عَامْ إلى السَلامةِ مِنْ الأمراض والشفاء والبَراءةِ مِنْ العِلَّلِ والعِيوب بالنَّسبةِ للأفراد دَاخِّلَ المُجتَمعِ.

ثانياً: تعريف الصحة العامة اصطلاحاً :

رغم الأهمية والخصوصية التي تحظى بها الصِحّةُ العامة بوصفها عنصرًا أساسيًّا في النظام العام، إلا أنهُ لا يوجد تعريف موحدٌ ومتفق عليه لذاهناك عِدة تعريفات للصحة العامة منها: أنها تعني: الحفاظ على صحه الأفراد، من خلال وقايتهم بمنع انتشار الأوبئة والأمراض التي يمكن انتقالها بالعدوى من شخص الى آخر، والقيام باتخاذ كافة الاجراءات الوقائية التي تعمل على وقاية افراد المجتمع وحمايته من كل ما يهدد صِحتهُم.[٢]

وعُرِّفَت أيضًا على أنها: هي "حالة من التوازن بصورةٍ نسبيه بين وظائف الجسم، والتي تكون ناتجه عن تكيُّفهِ مع العوامل البيئية التي تحيط به، وهذا المفهوم يدل على اتساع ابعادها وارتقائها الى الكفاية والسلامة العقلية والجسمية للإنسان والارتباط بالسياق الثقافي والاجتماعي و العلاقة مع الغير"[٣]

وتُعَرف ايضاً على أنها: حماية صحة الإنسان، ووقايتها من الأوبئة ومخاطر الامراض، من خلال توفير الحد الادنى من نقاء بيئة الهواء والعمل على الحفاظ على مياه صالحة للشرب والاستعمال البشري والمتابعة المستمرة، من خلال إلزام أصحاب المحال العامة بشروط النظافة وبالأخص الاطعمة التي تُعدُّ للبيع[٤]، وتُعرَّف ايضاً بأنها: النمو العقلي والبدني والاجتماعي للإنسان بصورةٍ سليمه في جسد خالٍ من الامراض والعللِ والعاهات[٥]، وقد عَرَّفَها البعض على أنها: خلوّ

١) الامام محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ، مصدر سابق ، ص .١٥٠
١) احمد عبد العزيز الشيباني ، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية (دراسة مقارنه)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٦ .
٢) علي محمد بدير واخرون ، المبادئ العامة في القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر : بغداد ، ١٩٩٣،ص٣١٤.
٣) سه نكه وداوود محمد ، الضبط الاداري لحماية البيئة ، دراسة تحليلية مقارنه ، ج١، دار الكتب القانونية ، دار شتات للنشر والبرامجيات: مصر – الامارات ، ٢٠١٢، ص ٢٨.
٤) امان محمد اسعيد ، الثقافة الصحية ، ط١، دار الفجر للنشر : القاهرة ،٢٠٠٨، ص .٩

الفرد من العجز والمرض الظاهر والعلل التي من الممكن أنْ تؤثر عليه وعلى المجتمع بصورةٍ سلبيه، وهذا المعنى هو المتعارف عليه بين عوام الناس منْ غير أهل الاختصاص.[١]

بيد أنهُ من التعريفات التي اخذت صدى واسعًا ومشهور ما ذهب اليه العالم (ونسلو) عام (١٩٢٠) والذي عَرَّفها على أنها :"علمُ وفن تحقيق الوقاية من الامراض، و اطالة العمر، وترقية الصحة والكفاية، وذلك بجهودٍ مُنَظمة للمُجتَمع ، من أجل صحة البيئة ومكافحة الامراض المعدية ، وتعلم الفرد الصحة الشخصية، وتنظيم خدمات الطب والتمريض للعمل على التشخيص المبكر، والعلاج والوقائي للأمراض، وتطوير الحياة الاجتماعية والمعيشية ليتمكن كل مواطن من الحصول على حقه المشروع في الصحة العامة".[٢]

واخيراً نذكر تعريف الصحة العامة الوارد في دستور منظمة الصحة العالمية والذي تم اقراره في مؤتمر الصحة الذي عُقدَ في المُدة ما بين (١٩ حزيران الى تموز عام ١٩٤٦) في نيويورك، والذي دخل حيز النفاذ في عام(١٩٤٨) بأن الصحة هي:" حالة من الكمال الجسمي والعقلي والنفسي والاجتماعي، وليس مجرد الخلو من الامراض والعاهات".[٣]

ثالثًا: صور الصحة العامة

تتخذ الصحة العامة عِدة صور، أو مظاهر يُمكنُ معرفتها من خلال النصوص التشريعية المعنية بالعمل على تحقيق الصحة العامة والحفاظ عليها، ومن هذه المظاهر هي:

١- حماية صحة الفرد الجسدية داخل المجتمع

يكون ذلك باتخاذ الاجراءات والتدابير، للوقاية من الامراض والاوبئة المعدية للحيلولة دون انتقالها، عن طريق القيام بعمليات التطعيم الاجباري أو العزل، فضلاً عن مكافحة الحشرات التي تقوم بنقل هذه الأمراض، والعمل على منع التلوث البيئي بمختلف انواعه والرقابة الفعالة على المحال العامة للالتزام بالشروط والضوابط الصحية[٤].

---

٥) علي اسماعيل حسن، مفاهيم صحية عامة ، دار الوراق: بغداد،٢٠١١، ص٢٤-٢٨.

٢) نقلًا عن: عبد العزيز محمد حسن حميد ، الحق في الصحة في ظل المعايير الدولية ،ط١، دار الفكر الجامعي : الاسكندرية ٢٠١٨: ص ٣٤-٤٤.

٣) نادية محمد رشاد، التربية الصحية والامان، منشاة المعارف : الاسكندرية ، ٢٠٠٠، ص ١٣.

٤) نواف كنعان ، مصدر سابق، ص ٢٨٢.

٢ ـ حماية الصحة النفسية والعقلية

تتمثل هذه بقيام الدولة بالعمل على انشاء المؤسسات الوقائية والعلاجية اللازمة بتقديم كافة الخدمات الصحية والنفسية والعقلية للأفراد منذ الولادة حتى الشيخوخة.[١]

٣ـ حماية الصحة المدرسية

يكون ذلك من خلال توفير بيئة صحية مناسبة، وتقديم خدمات صحية وقائية للأطفال والتلاميذ، والطلبة، فضلًا عن العاملين معهم داخل المؤسسة التربوية ، و ادخال و تضمين المناهج الدراسية الجوانب الصحية والبيئية من خلال العملية التربوية.[٢]

٤ـ الصحة البيئية

تشمل هذه الصورة اتخاذ الاجراءات، و الرقابة، والمتابعة اللازمة من العوامل التي تسبب الامراض، من خلال وسائط رئيسة وفعالة تُسهم في انتقالها، والتي تتمثل في: المياه، والهواء والأغذية، والمخلفات.[٣]

٥ـ الصحة المهنية

يكون ذلك من خلال الالتزام بالشروط الصحية في المنشآت الصناعية، والتجارية بالشكل الذي يؤدي الى عدم الاضرار بالعاملين في هذه المنشآت، أو حتى الأَفراد الساكنين بجوارها مثل :مخلفات هذه المنشآت من المواد الداخلة في الصناعة، والعوادم والأبخرة المتصاعدة منها، الأمر الذي يتطلب إبعادها عن الأماكن السكنية.[٤]

---

١) ينظر : المادة (٢٤) في قانون الصحة العامة العراقي المعدل ، رقم ٨٩سنة ١٩٨١، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٨٥٤ سنة ١٩٨١ ، ص ٧٥٩.
٢) ينظر المادة (٩)من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.
٣) فوزية علي جاد الله ، الصحة العامة والرعاية الصحية ، ط٥، دار المعارف: مصر ،١٩٩٨، ص ٤٢٠ـ ٤٢٥.
٤) نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

ويُلحظ هنا أنَّ المشرع العراقي لم يضع تعريفًا للصحة العامة إنَّما أشار أليه في قانون الصحة العامة العراقي النافذ إلى مفهوم جديد للصحة العامة وهذا المفهوم غايته خلق فرد يتمتع بكامل اللياقة العقلية، والبدنية، والاجتماعية، كذلك من أجل أنْ يكون عنصرً فَعَّالًا في المجتمع.[1]

وعليه: ومن خلال ما تقدم يتضح أنَّ هناك عِدة تعريفات للصحة العامة، وأنَّ هناك ثمَّة أختلافًا بينها، وهذا أمر طبيعي يمكن إرجاعهُ الى الاختلاف في الزاوية التي يُنظرُ منها للصحة العامة ؛ بسبب اختلاف الثقافات، كذلك الاختلاف بين المجتمعات سواءً من الناحية الاجتماعية ،والثقافية والاقتصادية ،أو من الناحية البيئية، بيد أنهُ على الرغم من هذا الاختلاف في التعريفات يتبين أَنَّ هناك اتفاقًا فيما بينها على الهدف وهو العمل على تحقيق الحماية الكافية لصحة الافراد والمحافظة عليها بعدة تدابير واجراءات مختلفة ومتنوعةَ من أجل تمتع كل مواطن بصحة بدنيةَ وعَقلية كاملة ،ونرى في هذا الغاية او الهدف الاساسي في الصحة العامة.

ويميل الباحث الى التعريف الذي يذهب الى أنَّالصحة العامة هي: حالة من حالات التوازن النسبي لوظائف جسم الأنسان بسبب تَكيُّفه مع ما يُحيط به من عوامل بيئية ؛لأنَّ الصحة بهذا المفهوم تدل على أتساع أبعادها لتشتمل على سلامة الفرد العقلية، والجسمية، والارتباط بالتطور الثقافي، والاجتماعي وعلاقته مع الغير.

الفرع الثاني
علاقة الصحة العامة بالنظام العام

يهدف الضبط الإداري بشكلٍ أساسي إلى حماية النظام العام بما يشتمل عليه من عناصر، والحفاظ عليها في حال قيام أي تهديد أو خطر يداهمها، وهذه الحماية لا تقتصر على عنصر دون أخر مما يشير الى العلاقة المترابطة بين عناصر النظام العام .

والمهم في نطاق بحثنا هذا هو بيان علاقة الصحة العامة بعناصر النظام العام ،وهذا ما سيتم بيانه وعلى النحو الاتي:

---

١) فيصل جبر عباس، الضبط الاداري في نطاق الصحة العامة في العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ،٢٠١٩، ص ٢٧.

اولاً:- علاقه الصحة العامة بالأمن العام:

يُعدُّ كلٌّ من الأمن العام، والصحة العامة عنصران أساسيان في النظام

العام، وأنَّ المراد منْ الأمن العام هو: اتخاذ كافة التدابير التي تعمل على تحقيق اطمئنان الانسان على حياته واموالهم من الاعتداءات والاخطار، واي انتهاكات تُهدد الفرد سواء كان بشكل كوارث الطبيعية مثل: حريق الفيضانات والسيول و جرائم السرقة ،أو القتل، أو الحوادث الأخرى التي تمس الفرد بصورةَ مباشرة. [١]

أما الصحة العامة فهي تشتمل على حالة الكمال الجسماني، والعقلي، والاجتماعي، والنفسي للإنسان وبذلك لا يقتصر مفهومها عن خلو الانسان من الامراض والعاهات[٢]، وعليه فان تعرض الامن العام للخطر قد يكون مصدره الطبيعية (الفيضانات ، الزلازل ،التلوث البيئي)، أو الأنسان (الجرائم او التلوث البيئي بفعل الانسان) وهنا تبرز العلاقة بين الصحة العامة والامن العام من خلال ما تتركه الاضطرابات والكوارث والجرائم من آثار سلبيةَ على صحة الأفراد سواءً كانت بتعريض حياتهم للخطر مثل: الموت، أو الجروح، أو من خلال الآثار البيئية التي تصيب الحالة النفسية للفرد، مما يجعله يشعر بحالة من الخوف وعدم الاستقرار، وهذا كله ينعكس بصورة مباشرة على صحته[٣]، لذلك نفهم أنه كلما كانت هنالك زيادة في ارتكاب الجرائم واعمال العنف، بسبب عدم استتباب الامن العام كان له انعكاسٌ وأثرٌ سلبيٌّ على صحة الأنسان، والاستقرار في حالته النفسية، إذ إنَّ استقرار الوضع الامني ينعكس ايجابيًا على صحة الفرد، ويجعله يعيش حالة من الاطمئنان والراحة النفسية.[٤]

والمقصود بالأمن هنا هو:(الأمن الوطني)الذ يُعَرّف بأنه: "مفهوم واسع يشتمل على كل مقومات وعناصر الحياة الاقتصادية، والصحية، والبيئية، والاجتماعية، فضلًا عن السياسية والعسكرية".[٥] وهذا يقودنا الى القول: بأنّ حماية حق الانسان في الصحة مرتبط بتحقيق الطمأنينة

١) محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون، ط ٢، دار الفكر العربي : القاهرة ، ١٩٩٢، ص ٣٣٧.
٢) مهند ضياء الخزرجي ومصدق عادل ،حقوق الانسان وحرياته ، ط١، دار السنهوري: لبنان ، بيروت ، ٢٠١٩، ص١٧٩.
٣) محمد محمد بدران ، الطبيعة الخاصة للضبط الاداري والاثار القانونية المترتبة عليها ، دراسة في القانون المصري الفرنسي، دار النهضة العربية: القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٤.
٤) سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص ٥٠٠- ٥٠١.
٥) هايل عبد المول طشطوش، الأمن الوطني وعناصر قوة الدولة في النظام العالمي الجديد، دار الحامد للنشر والتوزيع : عمان :الاردن،٢٠١٢،ص١٧٢.

والاستقرار النفسي له، وهذا يتمثل بعناصر أو مفاهيم الأمن الوطني، والتي ترتبط بسلامة صحة الإنسان، وتدعم حقهُ في ذلك[١] ، وعناصر، أو مفاهيم الأمن الوطني يمكن تمثيلها بالآتي:

١- الأمن البيئي

يُشير الأمن البيئي إلى مفهومين هُما مفهوم الأمن، و مفهوم البيئة فهو يجمع بينهما؛ إذ إنّهُ يُسلط الضوء على ما ينتج عن المجتمعات البشرية، من مشكلات أمنية والتي تكون لها أثار سلبية على البيئة هذا من جانب، ومن جانب آخر يُشير إلى ما تسببه البيئة من كوارث طبيعية، وأزمات يكون لها آثار مباشرة على المجتمع الانساني الأمر الذي يؤثر سلبًا على صحة الفرد.[٢]

لذا: توجد علاقة سببية بين المجتمع الانساني والبيئة ومن ثم صحة الفرد بصورة مباشرة، كذلك يعني الأمن البيئي : شعور الانسان بالأمان العام، والذي يكون له ارتباط بعوامل عديدة مثل: توفير ما يلزم من اجراءات الوقاية من مخاطر التلوث البيئي المخاطر الناتجة عن فعل الانسان، أو الطبيعة، وامكانية السيطرة عليه، ومدى توفير ظروف معيشية مناسبة للفرد في بيئة سليمة، وصحية، وحياة كريمة، وإمكانية ملاحقة القانون لمن يتسبب في أضرار للبيئة.[٣]

٢- الأمن الصحّي

يدور مفهوم الأمن الصحي حول الاجراءات الكفيلة بحماية الأفراد من الاخطار الصحية التي قد يتعرضون لها، وامكانية توفير الخدمات الصحية وجعلها سهلة المنال ورفع قدرة الأفراد في الحصول عليها سواء عن طريق وقايتهم من الامراض، أو من خلال أنظمة التأمين الصحي لذلك فأنَّ تحقيق الصحة العامة يمثل شرطًا اساسيًا وسابقًا في استقرار المجتمع وحجرًا رئيسًا في حماية حياة الإنسان.[٤]

---

١) خالد بن عبد الله بن صالح الغامدي ، حق الانسان في سلامة صحته في الشريعة والنظام، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، كلية الدراسات العليا ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٧، ص ٦٦.
٢) امينة دير، اثر التهديدات البيئية على واقع الامن الانساني في افريقيا دراسة حالة – دول القرن الافريقي ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خضير بسكرة : الجزائر ، ٢٠١٤، ص.

٣) شهيرة حسن احمد وهبي ،"الامن البيئي في المنطقة العربية" المؤتمر العربي السادس للإدارة البيئية، المنظمة العربية للتنمية اعمال المؤتمرات، مصر ، ٢٠٠٧، ص ٣٥٥.
٤) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، برنامج الامم المتحدة الانمائي ، مركز دراسات الوحدة العربية : بيروت ، ١٩٩٤،ص ٣.

كما يوجد عدد من العوامل التي تنعكس أثارها على صحة الانسان، والتي من أبرزها النقص الحاد في كميات الغذاء، وسوء التغذية، وتلوث مياه الشرب، وقلّة مصادرها، والتفاوت الكبير في تقديم الرعاية الصحية للأفراد بين المجتمعات، فضلاً عن الآثار التي يخلفها الفقر كل هذه العوامل تؤثر سلبًا على صحة الأفراد، لذا: فإنّ دور الامن الصحي ينشط في هذا النطاق و العمل على توفير كل ما يُسهم في القضاء على هذه العوامل، وهذا ما يدخل ضمن مفهوم الأمن العام الذي ينبغي على سلطات الضبط الإداري تحقيقه.[١]

٣ـ الأمن الغذائي

يُمثل الحصول على الغذاء حقًّا لكل انسان مهما كانت الظروف، و يستلزم هذا الحق أنْ يحصل كل فرد على ما يكفيه من الغذاء والتخلص من الجوع، فضلًا عن أنه صار واجباً على الدولة توفير الغذاء خاصةً بعد صدور العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادرة سنه (١٩٦٦) الذي دخل حيز النفاذ في ٣ كانون الثاني عام١٩٧٦.[٢]

وإنَّ مفهوم الأمن الغذائي وفقا لمنظور البنك الدولي يعني: تمكين الأفراد من الحصول على الغذاء الذي يكفي لتمتعهم بحياة سليمة ونشطة، وهذا يرتكز على عناصر اساسية تتمثل في الوفرة في الغذاء والامكانية في تحصيله.[٣]

لذا: فإن الأمن الغذائي والذي يُعدّ من أحد مفاهيم الأمن الوطني، له علاقة مباشرة مع الصحة العامة للفرد؛ لما يترتب على عدم توفير الأمن الغذائي من مخاطر صحية تتمثل في سوء التغذية والذي تُعاني منهُ أعداد كبيرةَ من سُكان العالم ؛ لكونهُ يُمثل سببًا رئيسًا في وفاة الكثير منهم في دول العالم الثالث وبالأخص شريحة الاطفال كذلك الزيادة في معدلات المجاعة والفقر، فضلًا عن الآثار السيئة الأُخرى إذ أَنَّه يعمل على زيادة سرعة انتشار الأمراض والأوبئة التي تمس صحة الأفراد، فضلًا عن أنّ الارهاب والحروب تُسهم بشكل كبير في انعدام الأمن الغذائي الأمر الذي يُحمل الدولة ضرورة حماية الأمن العام الذي ينعكس ايجابياً على الصحة العامة للأفراد.[٤]

---

١) الياس ابو جودة ، الامن البشري وسيادة الدول ، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان ، ٢٠٠٨،ص ٤٦

٢) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى،" القانون الدولي لحقوق الانسان ، ج ٢ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ٢٠٠٩، ص ٣٣٨.

٣) رانية ثابت الدروبي ،" واقع الامن الغذائي العربي وتغيراته المحتملة في ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية "، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد : ٢٤ ، العدد الاول ، ٢٠٠٨، ص ٢٨٨.

٤ الياس ابو جودة ، مصدر سابق ، ص ٥٤- ٥٥.

٤ـ الأمن الاقتصادي

يُعَرّف الأمن الاقتصادي بأنّه:" مجموعة من تدابير الضمان والحماية، التي تمكن الانسان من الحصول على ما هو اساسي من حاجته ومن مأكل وملبس وعلاج ، وفي كافة الظروف خصوصا في حالة وقوع الكوارث الطبيعية او حالات الازمات الاقتصادية لغرض ضمان حد ادنى من مستوى المعيشة".[١]

لذلك: فإن الدولة تولي عناية كبيرة بالشؤون الاقتصادية وتعمل على توفير وحماية الأمن الاقتصادي الذي تتضح صورته من خلال حماية العملة من المضاربة المخالفة للقانون، ومنع تهريبها، والعمل على مكافحة التهرب من دفع الضرائب أو الرسوم الجمركية، وتوفير المواد الغذائية الاساسية، ومراقبة الاسعار، وفرض الرقابة على رؤوس الاموال داخل، وخارج البلد.[٢]

عليه ينعكس عدم حماية الأمن الاقتصادي على الفرد من خلال انعدام توافر الدخل المناسب له من اجل توفير احتياجاته، ومتطلباته الأساسية، والارتفاع في معدلات البطالة، أو عدم الاستقرار في العمل، فضلاً عن زيادة نسبة الفقر بين افراد المجتمع، إذ أَنَّ كل ذلك يُشكل عاملاً ضاغطاً على الانسان مما يؤدي الى عدم استقرار الحالة النفسية له والتأثير على صحته العامة[٣]

٥ـ الأمن الشخصي

يُراد منهُ: العمل على حماية أي انسان في مواجهة العنف سواءً داخل الدولة، أ وخارجها، فضلاً عن العنف الصادر من قبل الفرد تجاه الأفراد الاخرين، أو أيُ صورة من صور العنف غير متوقعة ، سواءً كان ناشئاً عن انتهاك أي حق من حقوق الانسان، أو بسبب الحروب، أو الجرائم، لما لهذا النوع من العنف من أثرٍ مباشرٍ على الحالة النفسية للإنسان وصحته العامة.[٤]

لذا: وبعد التعرف على مفهوم الأمن العام بنطاقه الواسع يتضح التلازم بين الصحة العامة والأمن العام، إذ إنَّ حمايته والحفاظ عليه له انعكاساته المباشرة على الصحة الجسدية

---

١) صلاح زين الدين،" اهمية الامن الاقتصادي في تحقيق السلام الاجتماعي" دراسة حالة مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١" ، المؤتمر العلمي لكلية الحقوق : جامعة طنطا ، ٢٠١٤، ص ٩-١٠.
٢) سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص٥٠٠.
٣) محمد احمد علي الودوي ،" الامن الانساني ومنظومة حقوق الانسان دراسة في المفاهيم والعلاقات المتبادلة" ، مركز الاعلام الامني : جامعة اسيوط : مصر، ٢٠١٨، ص ١٠-١٢.
٤) حسين باسم عبد الامير ، "الامن الانساني وعلاقته بالتنمية وحقوق الانسان " مجلة اهل البيت : جامعة اهل البيت ، عدد ٢٤ ، ٢٠١٩، ص ٥٣٨.

والنفسية للإنسان؛ لأنَّ توافر الصحة والأمن تُعدّ من مقومات المجتمع، لذلك فإنَّ كل واحد منهم يُكمل الآخر فلا تزدهر الصحة من غير أمنٍ، ولا أمن من غير صحة.[١]

عليه :فإن الفرد والمجتمع بصورة عامة لا يمكن أنْ يأمن على مالهِ، ومسكنهِ، وغذائهِ ،وصحتهِ ما لم يتوافر الأمن العام داخل المجتمع، وفي حال توافر ذلك وبالأخص فيما يتعلق باتخاذ الاجراءات التي تعمل على الوقاية ومنع انتشار الأمراض فان ذلك سيؤدي إلى تمتع الأفراد بالصحة النفسية ،والبدنية[٢].

ثانياً: علاقة الصحة العامة بالسكينة

تم الإيضاح فيما مرَّ أنَّ السكينة العامة تعني : العمل على توفير الهدوء، والقضاء على كل ما يمثل مصدراً للمضايقة والإزعاج لراحة الافراد سواءً في الطرق العامة، أو مناطق سكناهم، وخطر الضوضاء بجميع اشكالها الناتجة عن مكبرات الصوت، أو أصوات الباعة المتجولين، أو منبهات السيارات، واصوات الآلات داخل الورش في المصانع، وعلى وجه الخصوص اثناء الليل الوقت الذي يحتاج فيه الانسان الى الراحة والهدوء.[٣]

وإنّ تحقيق هذا الغرض يُشكل مطلباً نادراً في الدول النامية، إذ تشهد ارتفاعًا في معدلات الضجيج والضوضاء بشكلٍ يؤثر حتماً في الصحة العامة خصوصاً في الجانب العصبي والنفسي، وهو ما يمكن عَدهُ تلوثًا للبيئة ،أو التلوث السمعي، أو العصبي، والسمعي، والبصري، و لتأثيرهِ على الحالة النفسية و إصابة الأُذن بالصَمم والضَعف، إذ ينصب اهتمام هذه الدول على عنصر الأمن العام على الرغم من التداخل بين عناصر النظام.[٤]

وفي دراسة لمنظمة الصحة العالمية بينت أنَّ للضوضاء تأثيرًا على الافراد من خلال اصابتهم بالإرهاق الجسدي والنفسي مما يجعلهم معرضين للتوتر والقلق والضغط النفسي والعصبي

---

١) ابراهيم بن مبارك اليوسف ،" احكام الطبقة الادارية في الصحة العامة "، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الامام محمد بن مسعود الاسلامية : المملكة العربية السعودية، ٢٠٠١، ص ٨١.

٥) محمد الخلايلة، مصدر سابق ،ص٢١٨.

٣) محمد محمد بدران ، فكرة النظام العام ودورها في مجال الطبقة الادارية ، دراسة مقارنه في القانون المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية: القاهرة ،١٩٩٢، ص ٧٩.

٤) سامي جمال الدين ، مباديء القانون الاداري ونظرية العمل الاداري ، منشاة المعارف الاسكندرية ، ٢٠١٨، ص ١٤٨.

،فضلاً عن تأثيرها الضار لدى الاطفال من خلال السلوك العدواني الذي ينتهجه بعض الاطفال تجاه بعضهم البعض خاصةً مع تناقص دور المدرسة في تكوين الجوانب الأخلاقية، والنفسية للأطفال.[١]

وعليه فإذا كانت الصحة العامة تشتمل على الصحة البدنية ،والنفسية ،والعقلية للإنسان فإنَّ السكينة العامة تشتمل على الراحة النفسية للإنسان ،إذًا السكينة العامة معنية بالصحة النفسية له أيضًا ومن هذا يتبين أَنَّ السكينة العامة والصحة العامة مشتركان في تحقيق الحماية للإنسان ضد كل ما من شأنهُ أنْ يَمس أحاسيسهُ، ومشاعره، وراحته النفسية والبدنية، لذا: فإنّ العلاقة بين هذين العنصرين واضحة ولا يمكن الفصل بينهما.[٢]

المطلب الثاني

دور المرافق الصحية في تحقيق الصحة العامة

يُعَدّ المرفق العام مظهرًا مهمًا منْ مَظاهر النشاط الذي تمارسه الإدارة، إلى جانب الضبط الاداري، وقد اكتسبت فكرة المرفق العام اهتمامًا ذا طابعٍ خاص، من قبل القضاء الإداري والفقه الإداري ؛لأنها تمثل اساس القانون الاداري الذي قامت عليه نظرياته.[٣]

ولأهمية المرفق العام سيتم ببيان تعريف المرافق الصحية، و بيان دورها في تحقيق الصحة العامة و على النحو الآتي:

الفرع الاول

تعريف المرافق الصحية

هُناك اختلاف في تعريف المرفق العام بشكل عام بين فقهاء القانون، وهذا أمرٌ طبيعي بسبب الاختلاف في الزاوية التي يُنظر منها كُل فهمٍ إلى المرفق العام.[٤]

١) سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٥٠٢.
٢) ندى صالح هادي الجبوري ،" الجرائم الماسة للسكينة العامة" اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤، ص ٨.
٣) نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ٣١٦.
٤) هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٦١.

لذلك سنتناول بيان تعريف المرافق الصحية من الجانب اللغوي ومن ثم الجانب الاصطلاحي وعلى النحو الآتي :

اولاً: تعريف المرافق الصحية العامة لُغةً

المَرافِق: هي جَمْعُ مَرْفِق، وهي أسمٌ، وارْتَفَقَ به، أي استَعَانَّ وأنْتَفع بهِ، ويُقالْ هذَا الأمْر أرفقْ بكَ وَعَلَيْكَ :أي نَافعٌ، والرفَقُ يَعنَّي سَهلْ المَطلبْ، ويُقَال: ماءُ رَفَق، ومَرْتعُ رَفَقْ، والمَرفِقُ هو: ما يُرتَفْقُ ويُستعَانْ بهِ، ومنْهُ ما يُقال: مَرافِق الَمدينَّة، وتعني: ما يُنْتَفعْ بهِ السُكانْ بشكلٍ عامْ مثل :وَسائِل النَقلْ، والشُربْ.[١]

ثانيا :- تعريف المرافق الصحية العامة اصطلاحاً

ذهب الفقه في تعريف المرفق العام الى اتجاهات مختلفة، فمنهم مَنْ ركَّزَ على المعيار الشكلي ،أو العضوي في حين ذهب اتجاه آخر إلى التركيز على المعيار المادي ،أو الموضوعي.[٢]

وفي الاتجاه العضوي أو الشكلي يكون التركيز فيه على الادوات الادارية، مثل الهيئات والاجهزة التي تشكلها الدولة، والتي تعمل على اشباع الحاجات العامة، لذا: وفقاً لهذا الاتجاه يُعرف المرفق العام بأنه "منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة معينة تقدمها للجمهور بشكل منظم".[٣]

ويُعَّرف أيضًا على أنهُ : "الهيئة العامة و المنظمة التي تقوم بممارسة النشاط الذي يهدف الى تحقيق المنفعة العامة بما تشتمل عليه هذه المنظمة من أموال وافراد وعاملين فيها مثل :المستشفيات والجامعات والوزرات وفروعها ومخافر الشرطة ".[٤]

أما الاتجاه المادي، أو الموضوعي فُيركز على الهدف الذي يريد تحقيقه، و الجانب المادي للمرفق العام وقد عُرّف بأنّه: "كل نشاط يكون الهدف من تشريعهِ تحقيق المصلحة العامة".[١]

---

١) مجمع اللغة العربية ،المعجم الوسيط، باب الميم ، ط ٤، مكتبة الشروق العربية، مصر ، ٢٠٠٨، ص٨٦٤-٨٦٦.
٢) محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادى واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي القانونية : لبنان ، ٢٠٠٥، ص ٢٦٨
٣) ابراهيم محمد علي السيد ، الوسيط في القانون الاداري ، جامعة المنوفية : مصر ، ١٩٩٨، ص ٤٠١.
٤) ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٠٤.

وهناك من ذهب الى تعريفه بوصفه النشاط العائد الى الدولة وعرّفهُ بأنّهُ : النشاط الذي يتولاه وينظمه ويُشرف عليه من قبل القابضين على السلطة؛ إذ إنَّ قيامهم بهذا النشاط يُعد أمرًا مهمًا و ضروريًا من اجل تحقيق وتطوير التضامن الاجتماعي بين الافراد ، والذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تدخل السلطة الحاكمة.[٢]

أي: أنهُ يُلحظ أنَّ كلا الاتجاهيين أو المعيارين غير دقيقين؛ لأنّ الهيئات الإدارية، أو المنظمات قد تباشر نشاطًا لا يُعد بطبيعتهِ نشاطًا لمرفق عام مثل : قيام الدولة بإدارة أموالها الخاصة بها ، والتي لا تُعد مالًا عاماً، فهنا المعيار العضوي الشكلي لا يكفي، كما أنَّ المعيار الموضوعي أو المادي غير كافٍ ايضاً ؛ لأنّ النفع العام الذي يستهدفهُ النشاط لا يكون حكرًا على الحكومة والهيئات الإدارية إذ إنّهُ توجد مؤسسات ذاتُ نفعٍ عام إلا إنّها خاصة مثل: المستشفيات ،والجامعات ،والمدارس الخاصة.[٣]

هذا ما جعل أغلب الفقه يتجه الى الجمع بين الاتجاهين، أو المعيارين السابقين ، ويُعرف المرفق العام على إنّهُ : كل ما تقوم به الإدارة سواء بنفسها ،أو اعتماداً على الافراد العاديين في نشاط ما ،ويكون ذلك تحت توجيهها واشرافها ، بهدف تحقيق الاشباع للحاجات والخدمات العامة لأفراد المجتمع.[٤]

عليه: وبناءً على ما تقدم يميل الباحث لتعَرّيَف المرفق العام على إنّه: "هو كل مشروع تتبناه الإدارة من اجل اشباع الحاجات العامة للأفراد ولا تستهدف من ذلك الا تحقيق المنفعة العامة".[٥]

هذا يقودنا إلى أنَّ هُناك انواعًا مختلفة للمرافق العامة، لكنْ ما يُهمنا من بين هذه الانواع هي المرافق من حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه، إذ تنقسم الى المرافق الإدارية، والمرافق الاقتصادية العامة، والمرافق العامة المهنية.[٦]

أما في ما يخُصّ المرافق الصحية، فهي تندرج ضمن المرافق الإدارية التي تُعرف بأنّها :" النشاط الذي لا يمكن مزاولته من قبل الافراد في العادة لعدم تحقيقها للمنفعة الخاصة لهم ،أو

١) ناصر لباد، الاساس في القانون اداري ،ط ١، دار المجد للنشر والتوزيع : الجزائر، ب ت ،ص١٤٧
٢) علي خطار شطناوي، مبادي القانوني الاردني – الكتاب الاول، ط١،دار وائل للنشر : عمان ٢٠٠٩، ص ٢٢٠.
٣) محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٢٦٨.
٤) نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ٣١٩.
٥) سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص ١٨٣.
٦) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٤١١-٤١٢.

لعجزها عن القيام بذلك النشاط" [1]، وبالرجوع إلى المشرع العراقي يُلحظ أنّه قد عَرّف المرافق العامة في القانون رقم (١١) لسنة(١٩٧٤) الخاص بتعديل قانون إدارة البلديات رقم (٦٥) لسنة(١٩٦٤) والذي بين في المادة الاولى / ف ١٠ أنّ المرافق العامة هي :المشاريع التي تؤدي خدمات أو منافع عامة تتولى إدارتها الحكومة، أو إحدى الهيئات التابعة لها إدارة مباشرة، أو غير مباشرة[2].

وتُعرف المرافق الصحية ايضًا بأنها:" كل مشروع تعمل الدولة على إنشائه من اجل تحقيق منفعة عامة، تتمثل بتقديم خدمة طبية للمرضى، وتتولى جهةٌ عامة إدارتها، ويكون تحت إشرافها ورقابتها، وتشمل المرافق الصحية : مراكز الرعاية الصحية الأولية، ودوائر وزارة الصحة، ومرافقها، والمستشفيات، والمراكز الصحية، لمّا لها من دور في تقديم خدمات صحية للمرضى".[3]

ويميل الباحث الى هذا التعريف ؛ لانسجامه مع الاتجاه الغالب في الفقه الذي يجمع بين الاتجاهين الاتجاه الموضوعي الذي يُركز على طبيعة النشاط من خلال الهدف الذي يسعى لتحقيقه وهو النفع العام، والاتجاه الآخر (العضوي) الذي يُركز على الجانب الشكلي للنشاط؛ إذ يُمثل فيه المرفق العام ما تنشئهُ الدولة من مشاريع ودوائر تعمل على تحقيق النفع العام.

وتُعد المؤسسات الصحية من اوضح صور المرافق العامة والتي يُمكن تعريفها على أنَها : أي مؤسسة تكون ناشطة في مجالات الصحة، وتُقدم الرعاية الصحية العامة، فضلاً عن الرعاية الصحيـة الخـاصة، والقيام بإدارة الخدمات المساندة، ومثالها المستشفيات، ودور كبار السن، ودور الرعاية الصحية، والصحة العقلية [4]، وهناك من يُعرّفها بأنَها :" الجهة التي تكون مسؤولة عن تقديم الرعاية الطبية، والعلاج للمرضى، أو تقديم كل ما يُسهم بالنهوض، ورفع مستوى الواقع

---

١) محمد قدري حسن، القانون الاداري – دراسة مقارنه في مصر ودولة الامارات العربية المتحدة، ط ١، اثراء للنشر والتوزيع :عمان، ٢٠٠٩، ص ٤١٧.
٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٣٢٣، سنة ١٩٧٤، ص ٣٦.
٣) خالد جابر خضير الشمري،" واجب الادارة في تحقيق الصحة العامة وحمايتها في القانون العراقي"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد ، ٢٠١٤، ص ٨٨.
٤) نظام موسى سويدان و عبد المجيد البروادي ، ادارة التسويق في المنظمات غير الربحية ،دار حامد للنشر والتوزيع: عمان، الاردن ، ٢٠٠٨، ص١٨.

الصحي داخل المجتمع، والارتقاء بالبلد نحو الافضل، فضلاً عن عدها المكان الذي يُمارس فيه الأطباء اختصاصاتهم ومهامهم الإنسانية.[١]

من خلال ما تقدم يُمكن بيان أهم الأهداف الرئيسة للمرافق الصحية، والتي يمكن تمثيلها بالآتي:

اولاً:- العمل على رفع مستوى الحالة الصحية للأفراد والارتقاء بها الى اعلى المستويات

يكون ذلك عن طريق خفض حِدة القلق لدى السكان الناتج عن المرض، والعمل على اطالة عُمر الأفراد والحياة من خلال الاجراءات الوقائية من الموت المبك، وخفض معدل الوفيات بسبب الأمراض وتقليل مستوى حالات العجز والاعاقة، وتأمين كافة الخدمات المتعلقة بالرعاية الصحية ومساواة الافراد إزاءها ،وتأمين الموارد البشرية والمالية و تطوير نظام المعلومات الصحية.[٢]

ثانياً- العمل على وقاية المجتمع من الامراض

إذ يُعدّ هذا الهدف من الأهداف المهمة للمرافق الصحية؛ لأنّ الوقاية تكون أقل تكلفة وجهدًا من العلاج في حالة الإصابة بالمرض.[٣]

ثالثاً:- القيام بالتعليم والتدريب واجراء البحوث

يقع هذا ضمن أهداف المرافق الصحية؛ إذ تعمل على القيام بدورات تدريبية للعاملين فيها وضمن نطاق تخصصاتهم المختلفة لأجل تزويد العاملين واكسابهم الخبرات، والمهارات الجديدة لتقديم أفضل الخدمات الصحية للمستفيدين وفي مختلف الانشطة الطبية، والتمريض، والورش

١) نادية خريف ، تأثير ادارة التغيير على جودة الخدمات بالمؤسسة الصحية ، دراسة حالة مستشفى بشر بن ناصر بسكرة. رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خضير بسكرة ، الجزائر ، ٢٠٠٨، ص ٥٩-٦٠.
٢) طلال بن عايد الاحمدي ، ادارة الرعاية الصحية ، معهد الادارة العامة: الرياض المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٤، ص ٢٠-٢١.
٣) دريدي احلام ،"دور استخدام نماذج صفوف الانتظار في تحسين جودة الخدمات الصحية- دراسة حالة المؤسسات العمومية للصحة الجوارية بسكرة(رزيق بوش)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلم التسيير ، جامعة محمد خضير بسكرة : الجزائر ، ٢٠١٤، ص ٧.

،والمعامل، والأعمال الإدارية، فضلاً عن اجراء البحوث في مختلف التخصصات الصحية والادارية وتقسم المرافق الصحية وفقاً لمعايير عدة:[١]

١- معيار تبعية الملكية الإدارية .

٢- معيار الطاقة الاستيعابية ،أو الحجم .

٣- معيار نوعية الخدمة المقدمة ،أو التخصص.

٤- معيار متوسط فترة الإقامة ،وموقعها.

وهناك معايير أُخرى، إلا أنّ المعيار المعتمد، والذي يُعَد أكثر شيوعًا هو: معيار التخصص، ومعيار الملكية اللذينِ على اساسهِما تُقسم المرافق الصحية إلى مرافق صحية حكومية ومرافق صحية خاصة، والتي يُراد بها:

١- المرافق الصحية الحكومية

يُراد بها : هي تلك المؤسسات، التي تكون ملكيتها وإدارتها من قبل الاجهزة الحكومية المتنوعة، من وزارات، أو هيئات، أو مؤسسات ذات صفة عامة، عن طريق لوائح ونُظم حكومية وآلية سير واجراءات العمل الخاصة بهذه المؤسسات، وتكون على انواع أيضًا مثل: مؤسسات تُخص فئة مُعينة تابعة لوزارة محددة، وتقدم خدماتها للعاملين في هذه الوزارة وذوييهم مثل: مستشفيات الشرطة، والمستشفيات العسكرية، ومنها ما تكون مُتخصصة مثل: مستشفيات الاطفال ،والمستشفيات الخاصة بالعيون.[٢]

٢-المرافق الصحية الخاصة

يُقصد بها المرافق التي تكون ملكيتها عائدة للأفراد، أو الجمعيات الدينية، أو الخيرية، أو الشركات الخاصة، ويتم إدارتها بحسب نمط الإدارة المتبع في القطاع الخاص ضمن النطاق العام المنظم لهذا للقطاع داخل الدولة.[٣]

---

١) عبد العزيز مخيمر ، ومحمد الطعامنة ، الاتجاهات الحديثة في ادراة المستشفيات- المفاهيم والتطبيقات: المنظمة العربية للتنمية الادارية : مصر ، ٢٠٠٣، ص ٥.
٢) نادية خريف ، مصدر سابق ، ص ٦٢-.٦٣
٣) دريدي احلام ، مصدر سابق، ص ٩.

وبعد التعرف على المرافق الصحية سيتم تناول اهم الخدمات التي تقدمها وصولا لأهدافها في تحقيق المنفعة العامة، وهذا ما سيتم بحثه تباعاً في فرع اخر.

الفرع الثاني

الخدمات المقدمة من قبل المرافق الصحية

يُعد الارتقاء بالواقع الصحي للمجتمع، وتحسينه هدفًا أساسيًا للمرافق الصحية ويكون ذلك من خلال تقديم الخدمات الصحية المختلفة عن طريق المؤسسات الصحية .

وتُعَرَّف الخدمة بصورةٍ عامة على إنّها: عبارة عن انشطة، أو القيام بتصرفات تُقدم من من طرفٍ إلى آخر بصورةٍ غير ملموسة، و بشكلٍ لا يترتب عليه نقل ملكية الاشياء.[١]

أما مفهوم الخدمات الصحية فتعرف على أنّها :"عبارة عن العلاج الذي يُقدم للمريض، سواء كان عن طريق تشخيص المرض او تقديم الارشادات الوقائية من الامراض، او التدخل المباشر طبياً، بالشكل الذي يؤدي الى انتفاع وقبول من قبل المرضى بما يؤمن لهم وضع ،أو حالة صحية أفضل و حالة من السلامة الجسمية، والعقلية، والاجتماعية المكتملة ،ولا تقتصر على العلاج من الامراض فقط."[٢]

و تُعَرّف أيضًا بأنها: "عبارة عن الخدمات العلاجية الشخصية، والاجتماعية التأهيلية، فضلاً عن الخدمات النفسية التخصصية المقدمة سواءً من قبل الاقسام العلاجية، أو الأقسام المساندة لها، والخدمات المرتبطة بهذه الاقسام من فحوصات مختبرية ،أو خدمات الاسعاف الفوري و خدمات التمريض، والطوارئ، والخدمات الصيدلية.[٣]

عليه ومن من خلال هذه التعريفات يُلحظ أَنَّ الخدمات الصحية لا تقتصر على نوع واحد، أو معين بذاتها مما يدعونا الى بيان أنواع الخدمات الصحية التي تقدمها المرافق الصحية؛ إذ

---

[١]) يوسف حسين عاشور ، وطلال عثمان العبادلة ،" قياس جودة الخدمات العلمية في الدراسات العليا حالة برنامج (MBA) في الجامعة الاسلامية -غزة" ، مجلة جامعة الاقصى : فلسطين ، العدد ١، ٢٠٠٧، ص ١٠٢.

[٢]) طلعت الامرداش ابراهيم، اقتصاديات الخدمات الصحية ، ط٣،مكتبة القدس ، الزقازيق: مصر ، ٢٠٠٦، ص١٧.

[٣]) عبد العزيز مخيمر ومحمد الطعامنه ، مصدر سابق ، ص٩.

تختلف الخدمات الصحية التي تقدمها داخل المرافق والمؤسسات الصحية، فهنالك اشكال عديدة من هذه الخدمات وقد صُنّفت اعتمادًا على أُسس مُختلفة أيضًا، فمنها ما يُصنف على أساس طبيعة الخدمات الصحية المقدمة، ومنها ما يصنف على أساس التوجيه للصحة العامة، أو الشخصية، و سيتم بيان ذلك على النحو الآتي:

اولاً:- انواع الخدمة الصحية استنادًا الى اساس طبيعة الخدمات المقدمة:

ويضم هذا النوع من الخدمات - بناءًا على هذا الأساس - الخدمات الاستشارية و الفحوصات التي تقدم الى المستفيدين، وتشتمل على الخدمات السريرية التي يجري تقديمها، والتي تعمل على تأمين اقامه صحيه سَليمه للمرضى فضًلا عن توفير بيئة صحيةَ ،و مكان ملائم لعمل الكوادر المكلفة بتقديم الرعاية الطبية، وكذلك الكوادر من الاختصاصات الادارية مثلا عامل نظافة عامل الصيانة موظفيه الاقسام الادارية.[١]

و تشتمل الخدمات الصحية وفقاً لهذا الأساس على انواعًا أُخرى مثل: الخدمات العلاجية والخدمات الوقائية في الطب العام ،والطب التخصصي (طب الاعصاب ،وطب الاطفال ،وطب العيون وطب الاسنان) فضًلا عن تخصصات عديده اخرى[٢].

ثانياً : انواع الخدمات المقدمة على اساس الصحة العامة او الصحة الشخصية:

تقسم الخدمات وفقاً لهذا الاساس على صنفين :

١- خدمات صحية شخصية:

يُراد منها الخدمات العلاجية والوقائية، فضلًا عن الخدمات التأهيلية التي يتم تقديمها من قبل الاطباء، أو الاشخاص المؤهلين للقيام بالعلاج والرعاية الشخصية، أو تشخيص الأمراض مثل التمريض والعلاج الطبيعي، والمختصين بالتغذية، والاشعة ،أو المختبر، فضلاً عن الرعاية

[١]) نادية خريف، مصدر سابق، ص٦٧-٦٨.

٢) فريد النجار ، ادارة المستشفيات وشركة الادوية ، الدار الجامعية الاسكندرية : مصر ، ٢٠٠٧، ص ٥٥-٥٦.

الخارجية وخدمات الرعاية طويلة الأمد فكل ما يقدمه هؤلاء الاشخاص يُمثل صورة، أو نوعًا من الخدمات الصحية الشخصية.[١]

٢- خدمات صحيه عامةَ

يُقصد بهذا النوع من الخدمات: ما يتم تقديمه إلى افراد المجتمع بهدف حماية الصحة العامة والارتقاء بها ، إذ تتولى الدولة ذلك عن طريق المرافق الصحية من خلال اجراءات الضبط الإداري ويضم هذا النوع الخدمات المقدمة لمكافحة الامراض المُعدية، ومراقبة الصحة البيئية، ومتابعة رعاية الأمومة والطفولة، وتوعية المواطنين بالمشاكل الصحية، وسبل مواجهتها، وإجراء الفحوصات المختبرية، ووضع اللوائح التنفيذية والضوابط، فضلاً عن التشريعات التي تكفل صحة الافراد.[٢]

وهناك تقسيم آخر للخدمات، يَتضمّن قسمين أساسيين هما: خدمات صحية علاجية، وخدمات صحية وقائية:

١. **خدمات صحية علاجية:** ويرتبط هذا النوع بصورة مباشرة بصحة الفرد وتشتمل على خدمات تشخيص الأمراض وعلاجها، فضلًا عن خدمات التأهيل من اجل تخليص المريض من اصابته، او العمل على تخفيف من معاناتهِ من الألم.[٣]

٢. **خدمات صحية وقائية**: يرتبط هذا النوع من الخدمات بصحة الافراد في المجتمع بصورة غير مباشرة؛ إذ تعمل على منع حدوث الاصابات والأمراض، فضلاً عن تحسين المستوى الصحي للمجتمع مثل: القيام بحملات تلقيح ضد الأمراض الوبائية، و برامج تلقيح الأطفال بصورة دورية، وبرامج خاصة لحماية ورعاية الأمومة والطفولة، و الرقابة على سلامة مياه الشُربْ، ومكافحة الحيوانات، أو الحشرات الناقلة للأمراض، وممارسة الرقابة الصحية على المتاجر العامة.[٤]

---

١) طلال بن عايد الاحمدي ، مصدر سابق، ص٢٥-٢٦.
٢) نادية خريف ، مصدر سابق ، ص٧٢.
٣) فريد توفيق نصيرات ، ادارة المستشفيات ، اثراء للنشر والتوزيع : عمان- الاردن ، ٢٠٠٨، ص ٥٤.
٤) اسماعيل محمد القنطي ، مصدر سابق ، ص ٢٢.

أما بالنسبة للتشريع العراقي فيُلحظ أَنّه قد بَيَّنَ بأَنَّ الخدمات التي تقدمها المرافق الصحية تنقسم إلى قسمين رئيسيين[١] هما: الخدمات الصحية الأساسية، والرقابة الصحية.

١-الخدمات الصحية الأساسية

يشتمل هذا النوع من الخدمات على انواع متعددة منها ما تتمثل في:

أ- رعاية الأمومة ،والطفولة، والصحة الأسرية :

تُعدّ الأسرة من القواعد الأساسية المهمة في بناء المجتمع؛ لما لها من دور فعال تقوم به، فضلاً عن الأفراد المكونين لها، وخاصةً فيما إذا تعلق الأمر بأهم فرد تقوم عليه الأسرة : وهي الأم؛ لما تقوم به من دور مهم في المحافظة على هذا البناء بما يؤمن أساسًا قويًا، وثابتًا.[٢]

لذا: يُلحظ أنّ التشرّيع العراقي قد أولى اهتمامًا واضحًا برعاية الأمومة، والطفولة وصحة الأسرة؛ إذ عَدَ ذلك من الواجبات الأساسية على الدولة تجاه الأُم والطفل ابتداءً من مرحلة الجنين، وهذا ما نجده في قانون الصحة العامة رقم(٨٩) لسنه ١٩٨١، وبذلك يكون المشرّع العراقي قد ساير الالتزامات الدولية المتمثلة في المعاهدات ،والاتفاقيات التي وقعها في هذا الموضوع.[٣]

كما أنَّ المشرع لمْ يكتفِ بالنص على هذه الحماية فقط ، بل ألزم الجهة المعنية بموضوع الصحة وهي وزارة الصحة العراقية، بالعمل على تحقيق الحماية لرعاية الأمومة والطفل وصحة الأُسرة، من خلال عدة وسائل وأساليب منها : توفير مراكز صحية منتشرة في كافة انحاء البلاد ،واجراء الفحوصات قبل الزواج، ومتابعة الأحوال الصحية للنساء الحوامل، و صحة الجنين ،واجراء الفحوصات الدورية للأطفال، والالتزام بجدول اللقاحات سواءً للام ، أو الطفل للحفاظ على صحتهم، ومتابعة المراكز والمؤسسات التي يتم انشاؤها للأطفال.[٤]

---

١) قانون الصحة العامة العراقي، رقم (٨٩) سنة (١٩٨١) المعدل
٢) بن علي امينة نور الهدى ،"حماية الامومة والطفولة في القانون الدولي لحقوق الانسان" ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بالقايد ، الجزائر، ٢٠١٠، ص ١٠.
٣) المادة (٦) من قانون الصحة العراقي النافذ التي نصت على "تهدف رعاية الامومة والطفولة وصحة الاسرة الى تحقيق واجب اتجاه المجتمع والدولة تجاه الام والطفل منذ تكوينه جنينًا".
٤) المادة (٧) من قانون الصحة العراقي النافذ نصت على ". سعى الوزارة، لتحقيق اهدافها في مجال رعاية الامومة والطفولة وصحة الاسرة بالوسائل التالية:
اولاً: العمل على تغطية القطر بمراكز صحية لرعاية الامومة والطفولة وصحة الاسرة .

٢ـ خدمات الصحة المدرسية

يُلحظ أنَّ المُشرّع العراقي قد أولى أهميه لهذه الخدمات، وجعلها من اهداف المؤسسات الصحية العاملة في هذا النطاق عن طريق تقديم الخدمات الصحية الوقائية لكل الفئات العمرية (الاطفال التلاميذ ،الطلبة)، فضلاً عن العاملين معهم، كذلك اتخاذ الاجراءات التي تضمن وجود بيئة صحية سليمة وتوفر جواً مناسباً للدراسة وتضمين ذلك في المناهج التربوية.[١] فضلًا عن بيانَ الوسائل التي تتخذها المؤسسة الصحية لتحقيق ذلك من خلال :اجراء الفحوصات الأولية الطبية، واستكمال التلقيحات، والفحوصات الدورية ومراقبة الاغذية.[٢]

ثانيا ـ اجراء الفحوص الطبية اللازمة على المتقدمين للزواج ليان اهليتهم وسلامتهم وتزويدهم بالشهادة الصحية .
ثالثا ـ تهيئة الزوجة صحيا ونفسيا تمهيدا لتحمل دورها ومسؤولياتها المستقبلية كاملة .
رابعا ـ تتبع صحة الحامل وجنينها بالفحوص الدورية المستمرة وتأهيلها غذائيا .
خامسا ـ ارشاد العائلة لإعطاء فترة زمنية معقولة بين حمل واخر وفق ما تتطلبه صحة الام والطفل والاسرة .
سادسا ـ اجراء الفحوص الدورية على الطفل للتأكد من نموه والحفاظ على صحته وارشاد الام حول الغذاء الواجب تقديمه لطفلها خلال فترة نموه .
سابعا ـ الزام المواطن بإجراء التلقيحات الدورية وفق تعليمات تصدرها الجهة الصحية المختصة .
كما ان المادة (٨) من ذات القانون نصت على **"اولا ـ** تستحصل موافقة الجهة الصحية على فتح دور الحضانة وفق تعليمات تصدر لهذا الغرض .**ثانيا-** تمارس الجهة الصحية اشرافا دوريا على دور الحضانة للتأكد من استمرار توفر الشروط المطلوبة وسلامة العاملين فيها ."

١) ينظر نص المادة (٩) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) سنه ١٩٨١ النافذ.

٢) المادة (١٠)من قانون الصحة العامة العراقي نصت على" سعى الوزارة لتحقيق اهدافها الوارد في المادة (٩) من هذا القانون بالوسائل التالية:
اولا ـ تغطية القطر بمراكز للصحة المدرسية وتطويرها.
ثانيا ـ ا ـ اجراء الفحوص الطبية للمتقدمين الى دور الحضانة ورياض الاطفال والمدارس والمعاهد والكليات.
ب ـ اجراء التلقيحات الابتدائية لمن لم يلقح سابقا والتنشيطية في دور الحضانة ورياض الاطفال والمدارس والمعاهد والكليات.
ثالثا ـ اجراء الفحوص والمسوحات الدورية للتأكد من سلامة التلامذة والعاملين معهم وخلوهم من الامراض.
رابعا ـ اجراء الفحص الدوري لاسنان التلامذة وبصرهم وسمعهم وتقويمها . ويزود التلميذ بنظارات طبية تقويمية او اجهزة للسمع مجانا.
خامسا ـ تثبيت جميع نتائج الفحوص الدورية والتلقيحات في البطاقات الصحية التي تزوده بها وزارة الصحة، مجانا، عند تسجيل الطفل او التلميذ لأول مرة في دور الحضانة ورياض الاطفال او المدارس الابتدائية.
سادسا ـ مراقبة تغذية الاطفال والتلامذة والاشراف الصحي على محلات تهيئة وتحضير وتقديم وجبة الطعام المقدمة اليهم وكذلك مراقبة الحانوت المدرسي. .

وممَّا يُلاحظ أيضًا أنَّ المشرع العراقي لمْ يَقْصُرْ هذه الخدمات على فئةٍ معينة إنَّما تُقدم الى الأطفال في دور الحضانة ابتداءً، ووصولاً إلى مرحلة الكلية ولكلا الجنسين التي تضُمَّ هذه الفئات.[١]

٣- خدمات وقاية البصر والسمع

تُعَّد حاسة السمع والبصر النافذة الاساسية للإنسان إلى محيطه الخارجي، والتي من خلالها يستطيع التواصل مع افراد المجتمع، لذا فهي من الحواس المهمة للإنسان والتي ينبغي المحافظة عليها وحمايتها، والتشريع العراقي جعل حماية البصر والسمع من الاهداف التي تسعى المرافق الصحية لتحقيقها، وذلك عن طريق فتح مراكز لرعاية العيون، واتخاذ الاجراءات الوقائية ومنع امراض العين الانتقالية.[٢]

٤-ضمان التغذية الصحية

يُلحظ أنّ المُشرّع العراقي كانَ ملتفتًا إلى أهمية التغذية الصحية، لما لها من دور في تكامل صحة الانسان ونموه البدني والعقلي، واوضح أنَه على الجهات ذات العلاقة أنْ تعمل على تحقيق اهدافها، عن طريق وضع سياسات التغذية بالتنسيق مع الوزارات الاخرى، ومراقبة تلوث الأغذية، وتحديد وإضافة نسب معينة من العناصر إلى الأغذية مثل: البروتينات، والمعادن، والفيتامينات ،وارشاد وتوجيه المواطنين ومعالجة سوء التغذية، والإشراف الفني على الوجبات المتقدمة في الحضانة ورياض الاطفال، والمدارس، والمعامل ودور الرعاية للمسنين بموجب تعليمات تصدرها الوزارة.[٣]

---

١) نصت المادة (١١) من ذات القانون على " تشمل الخدمات الصحية المدرسية الوقائية جميع اطفال دور الحضانة ورياض الاطفال وتلامذة المداس الابتدائية وطلبة المدارس الثانوية والمعاهد والكليات وكذلك منتسبي هذه المؤسسات التعليمية والاقسام الداخلية التابعة لها ". كما ان المادة (١٢) نصت على " تستحصل موافقة الجهة الصحية على صلاحية البناية ومواقعها قبل اتخاذها دار حضانة او روضة او مدرسة او مؤسسة تعليمية او قسما داخليا ".

٢) ينظر نص المادة (١٤) و(١٥) ، من قانون الصحة العامة العراقي النافذ .

٣) المادة (٢٢) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ نصت على " الغذاء المتكامل الصحي يسهم في بناء صحة لمواطن وتكامله في النمو البدني والعقلي .وتعمل الوزارة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة لتحقيق هذا الهدف بالوسائل الاتية:
اولا - العمل على جميع المعلومات عن الحالة الغذائية للمواطنين وتشخيص النواقص الغذائية التي يعانون منها .
ثانيا - وضع السياسة الغذائية، بالتعاون مع الوزارات الاخرى المعنية، لغرض توفي الغذاء الجيد والمتكامل لجميع المواطنين .

٥ـ خدمات التربية الصحية

جعل المُشرّع العراقي من التربية الصحية هدفًا مهمًا، ورئيسًا للوقاية من الأمراض وحماية الصحة العامة، وحرص على تزويد الأفراد بالمعلومات؛ لرفع المستوى الثقافي الصحي لهم وجعل الفرد عنصراً فعالاً في المجتمع وذلك من خلال توجيه الوزارة المعنية بإصدار نشرات وملصقات جدارية مختلفة، وإعداد وعرض افلام صحية، وتوعية الأفراد، فضلًا عن عقد الندوات والاجتماعات والقيام بدراسات مختلفة بالتنسيق مع باقي الوزارات، والاستفادة من وسائل الإعلام والمناهج التربوية لتحقيق ذلك[١].

٦ـ خدمات الصحة النفسية، والعقلية، والعصبية:

عُني المُشّرع العراقي بهذا الجانب بشكل خاص، إذ افرد لهُ قانونًا خاصًا[٢] ،إذ تتشكل بموجبه هيأة تسمى (الهيئة الوطنية للصحة النفسية)، و تُشكل بقرار من وزير الصحة وتضم في عضويتها ممثلين عن وزارة معنية من ذوي الاختصاص والخبرة وبَيَّن صَلاحياتها.[٣]

إذ أنه أناط بهذه الهيأة عدة مهام، فتتولى بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وضع خططٍ لرعاية المصابين باضطرابات نفسية، وتأمين المستلزمات البشرية والمادية، وإصدار التعليمات، والتوجيهات الى المستشفيات والوحدات العلاجية،[٤] ،فضلًا عن إلزام وزارة الصحة بانتهاج سياسةً صحية تعمل على توفير خدمات صحية وقائية وعلاجية بما يُمكّن أكبر عدد من أفراد المجتمع من التمتع بصحة طبيعية وفعالة وتسعى الوزارة الى تحقيق ذلك عن طريق انشاء

ثالثا - تعيين المضافات الغذائية التي يمكن استعمالها وتحديد نسب اضافتها الى المواد الغذائية .
رابعا - مراقبة تلوث الاغذية وتحديد مقدار الحدود المسموح بها قانونا لمختلف الملوثات في الاغذية .
خامسا - الموافقة على اضافة عناصر غذائية كالفيتامينات والمعادن والبروتينات والحوامض الامينية وغيرها الى الاغذية لغرض رفع مستواها الغذائي وتحديد نسب هذه الاضافات .
سادسا - العمل على ارشاد وتوجيه المواطنين في التغذية الصحية .
سابعا - العمل على تقديم الرعاية الغذائية للأطفال والحوامل والمرضعات والشيوخ لغرض الوقاية او معالجة سوء التغذية
ثامنا - الاشراف الفني على المحتويات الغذائية للوجبات الغذائية التي تقدم في دور الحضانة ورياض الاطفال والمدارس والمعامل والمستشفيات ودور النقاهة ورعاية المسنين وغيرها من المحلات التي تحدد بتعليمات تصدرها الوزارة .

١) ينظر نص المادة (٢٣) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.

٢) قانون الصحة النفسية، رقم ١ لسنه ٢٠٠٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٢ في ٢٠٠٥
٣) ينظر نص المادة (٢) من قانون الصحة النفسية العراقي رقم(١) لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٤) ينظر نص المادة (٣ / اولا)من ذات القانون .

مؤسسات وقائية، وعلاجية كافية لتقديم خدمات الصحة النفسية، والعقلية، والعصبية للأفراد و تقدم هذه الخدمات في مختلف مراحل عمر الانسان وتوفير العناية الصحية والعلاج اللازم للمرضى.[١]

ب- الرقابة الصحية:

يُقصد بالرقابة:" النشاط الذي يعمل على المساعدة في متابعة الاجراءات والأنشطة التي يقوم بها المرافق العام، وضمان سيرها وفق القوانين، والأنظمة، والاهداف المعني بتحقيقها" [٢]، وهُناك من يُعرف الرقابة بأنّها :"عبارة عن وظيفة يتم من خلالها متابعة الأنشطة التي تقوم بها المرافق او المؤسسات لضمان تحقيق اهدافها، واتخاذ تدابير وقائية لمنع ظهور أي انحراف في الأداء الفعلي وبين ما هو قائم، واتخاذ الاجراءات المصححة لهذا الانحراف.[٣]

أما في ما يخُصّ الرقابة الصحية فإنها تعني:" نشاطًا مُنظمًا تقوم به على وجه الإلزام السلطات سواءً أكانت مركزية أم محلية لضمّان حماية صحة الأفراد عن طريق متابعة وفحص المنتجات الغذائية والسلع الاستهلاكية في جميع مراحل الانتاج، أو من خلال فحص البضائع المختلفة الداخلة إلى البلد، فضلاً عن متابعة كل ما يتعلق بصحة وسلامة الأفراد.[٤]

لذلك: يُلحظ أنَّ المُشرّع العراقي قد أولى الرقابة الصحية أهمية واضحة من خلال التشديد في منح الاجازة الصحية للمحلات العامة[٥] ،إذ إنَّهُ من بين الشروط العديدة لزوم توافر وسائل السلامة العامة وصندوق اسعافات أولية، وتوفير مصادر للماء، وحاويات مُحكَمة خاصة للنفايات، ومغاسل صحية نظامية، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع دخول الحشرات والقوارض،

---

١) ينظر نص المادة (٢٤) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.

٢) زيد منير عبود ،وسامي محمد هاشم حرير، مدخل الى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق للنشر: عمان ٢٠٠٥، ص ١٧٣. .

٣) طارق طه، التنظيم ،التنظيم (النظرية – الهياكل- التصميمات) ،الدار الجامعية الجديدة: الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٧٤.

٤) وزاره الشؤون البلدية والقروية، المملكة العربية السعودية، دليل خطة عمل الرقابة الصحية،ط٢ مكتبه الملك فهد الوطنية: الرياض، ٢٠١٩، ص١١.

٥) المقصود بالمحلات العامة حسب المادة (١) من تعليمات شروط منح الاجازة الصحية للمحل العام وطالب الاجازة رقم (٨) سنة (٢٠٠٠) متاح على الرابط http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/?p=12099 html.وقت الزيارة ١٠:٢٧م، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٣. والتي نصت على "يقصد بالمحل العام لأغراض هذه التعليمات ما يأتي: **"أولا/** الفنادق ودور الاستراحة .**ثانيا/** المقاهي العامة والكازينوهات والمتنزهات العائلية - **ثالثا/** محلات بيع القهوة والشاي (السفري) . - **رابعا/** الأفران والمخابز والمعجنات . -**خامسا/** محلات إعداد وتحضير تقديم الأطعمة والمشروبات . ، **سادسا/** محلات تحضير وبيع المثلجات والألبان . - **سابعا/** محلات بيع التجهيزات الغذائية المنزلية بالمفرد . - **ثامنا/** محلات بيع اللحوم والألبان والبيض والمنتجات الحيوانية بالجملة . - **تاسعا/** محلات بيع اللحوم الحمراء والدواجن ومنتجاتها . -**عاشرا/** محلات بيع الأغذية والمشروبات الجاهزة . – **حادي عشر/** محلات بيع الأسماك النهرية والبحرية بالجملة والمفرد . - **ثاني عشر/** أكشاك بيع الشربات والعصير والأكلات الجاهزة **"**.

التي تُسهم في تلوث البيئة الداخلية والخارجية للمعمل وصلابة سقف و جدران وارضية المبنى مع وجود تهوية طبيعية مع توفير مصادر الإضاءة الطبيعية والصناعية[١]، وأنّ المُشرّع عندما فرض هذه الشروط والزم الجهات المعنية في وزارة الصحة بممارسة الرقابة بصورة مستمرة ليلاً ونهاراً ،إنّما لأجل ضمـان صحة وسلامة الافراد.[٢]

وبيّن القانون أيضًا عدم امكانية إنشاء، أو فتح المحال العامة الا بعد الحصول على اجازه صحية صادرة من قبل الجهة المعنية بمنح هذه الإجازة [٣]، ولا يمكن منح هذه الإجازة إلا بعد توافر جملة من الشروط [٤]، ولم يقف المُشرّع عند هذا الحد في خدمات الرقابة الصحية إنما شمل الباعة المتجولين الذين يمارسون العمل ببيع المواد الغذائية واللحوم وغيرها من المواد القابلة للتلف والخاضعة للرقابة، و بحسب تعليمات تضعُها الجهة الصحية المسؤولة عن ذلك.[٥]

كما يدخل في نطاق الرقابة الصحية الحمامات العامة، وانشاء المسابح مع توفير كل ما من شأنه تأمين الصحة والسلامة العامة لضمان توفير المياه السليمة الخالية من الجراثيم والتعقيم المستمر واجراء الفحوصات المختبرية لها بصورة دورية.[٦]

يُلحظ في هذا السياق أنَّ المُشرع بَـيَّن عدم امكانية انتاج أو استيراد مواد كيمياوية، أو مستحضرات تستعمل في المجال الطبي، أو الزراعي، أو الصناعي، أو المواد الداخلة في صناعة

---

١) ينظر المادة (٧) من تعليمات شروط منح الاجازات الصحية للمحل العام وطلب الإجازة رقم ٨ لسنه ٢٠٠٠ .

٢) ينظر المادة(٣٢) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.
٣) ينظر المادة (٣٣) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.
٤) المادة(٣٤) من ذات القانون نصت على" يشترط لمنح الاجازة الصحية توافر الشروط العامة الاتية:
"اولا - ان تتوفر في المحل الشروط الصحية التي تضعها وزارة الصحة بموجب تعليمات تصدر لهذا الغرض .
ثانيا - أ - حصول كل من صاحب الاجازة والعاملين في المحل العام على دفتر صحي يؤيد سلامته من الامراض الانتقالية وخلوه من الجراثيم المرضية بعد اجراء الفحوص السريرية والمختبرية والشعاعية عليه و التلقيحات الضرورية ويخضع للفحوص الدورية .
= ب - وفي حالة كون صاحب الاجازة دائرة من دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط تعين هذه الدوائر احد منتسبيها مسؤولا عن المحل العام يكون خاضعا لأحكام هذا القانون وتطبق هذه الاحكام ايضا فيما اذا عهدت الدائرة بإدارة المحل العام الى متعهد .
ثالثا - وجوب توافر مساحة مناسبة تبعا لطبيعة العمل الذي اسس من اجله المحل العام وتحدد هذه المساحة بالنسبة لكل صنف من اصناف المحلات العامة بتعليمات تصدرها الوزارة وتنشر في الجريدة الرسمية ".
٥) ينظر نص المادة (٣٨) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.
٦) ينظر نصوص المواد(٣٩) و (٤٠) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.

مساحيق التجميل إلا بعد أنْ تقوم الجهة المستوردة، أو المنتجة ببيان كافة الاعراض المَرَضيّة التي قد تؤدي إلى التسمم في حال تناولها بالخطأ مع بيان طرق معالجتها واستحصال إجازة بذلك.[١]

لذا: يُلحظ أنَّ المُشرّع العراقي قد بين و بشكل واضح أهم الخدمات الأساسية التي تقدم من خلال المرافق الصحية بمختلف مستوياتها وارتباطها الوثيق بحماية الصحة العامة للفرد جاعلًا منها واجبًا ملقى على عاتق الدولة تلتزم بتوفيرها في كافة الظروف، وإنْ كان البعض منها يشكل قيدًا على حرية الاشخاص في ممارسة نشاطاتهم (كما هو الحال ممارسة الرقابة الصحية) بالشكل الذي يؤمن القدر الكافي للفرد من السلامة والصحة، وتجدر الإشارة هنا إلى إنّه قد شُرّع العديد من القوانين والتعليمات في هذا الشأن التي تسهل وتؤمن وتوفر هذه الخدمات.[٢]

بيد إنّه ما يُلحظ على الواقع الفعلي للخدمات الصحية، أنه يعاني من ضُعفٍ كبير؛ نتيجة ما تعرض له من انتكاسات عِدة مثل : الحروب، والأزمات الاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى تراجع في مستوى الخدمات الصحية المقدمة، كما كان لهجرة الكفاءات العلمية، وسوء التخطيط والإدارة غير الفعّالة، وعدم احداث أي اصلاحات تشريعية على القوانيين بما يتلاءم مع متطلبات العصر، كان لكل ذلك أثرهُ في تردي واقع الخدمات الصحية المقدمة للأفراد، فضلًا عن عدم أتباع إدارة الدولة بأسلوب أو نظام المؤسسات الحقيقي بعد عام ٢٠٠٣ ،أي: أنَّ لكل وزير سياسة خاصة نابعة عن وجهة نظره، وليس استكمال، أو تصحيح لخطط الوزارة بشكل دوري .

١) ينظر نص المواد (٤١ و ٤٢) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ.
٢) سامر عبد الستار امين و حسن هادي باقر، دليل الرقابة الصحية ،ط٢، وزاره الصحة العراقية- دائرة الصحة العامة قسم الرقابة الصحية : العراق ٢٠١٢ وللمزيد ينظر ايضاً كذلك حسن هادي باقر وسامر عبد الستار امين واخرون ،دليل التثقيف الصحي للعاملين في مجال الرقابة الصحية وزارة الصحة العراقية دائرة الصحة العامة قسم الرقابة الصحية، ط٢، ٢٠١٢.

المبحث الثاني

الأساس القانوني للضبط الاداري في مجال الصحة العامة

يُمكن لهيئات الضبط الاداري أَنَّ تعود بأساسها الذي تستند عليه في واجبها لحماية الصحة العامة إلى أساسٍ دولي يتضمن النص على حق الانسان في الصحة العامة وحمايتها ، وقد يتمثل هذا الأساس بشكل مبادئ عامة في إعلانات ذات نطاق دولي اشتملت على الاعتراف بهذا الحق، فضًلا عن حقوق الانسان الاخرى، أو قد يكون في شكل معاهدات واتفاقيات تتضمن قواعد وأحكام متفق عليها فضلً عن التدابير التي يجب على الدول القيام بها من أجل ضمّان ممارسة كاملة لحق الصحة.

كما يوجد هناك أساس آخر تستمد هيئات الضبط الاداري منه سلطاتها في حماية الصحة العامة ، ويتمثل هذا الأساس، بالقانوني الوطني ، الذي يأتي الدستور في مقدمته، والذي يمثل القمة في الهرم القانوني الوطني ؛ إذ يتضمن في كثير من الاحيان نصوصًا صريحة على قيام الدولة وهيئاتها بواجب حماية الصحة العامة والحفاظ عليها ، وتوفير كافة الوسائل العلاجية والوقائية لكل الافراد دون تمييز بينهم، فضلاً عن التشريعات العادية الداخلية، التي تعمل على التطبيق الفعلي للنصوص الدستورية وبشكل اكثير تفصيل.

ولبيان هذه الأُسس سيتم تقسيم المبحث مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول : الأساس الدولي لحماية الصحة العامة.

المطلب الثاني : الأساس الوطني لحماية الصحة العامة.

المطلب الاول

الأساس الدولي لحماية الصحة العامة

تقدمت الاشارة في استهلال المبحث الثاني إلى أنَّ هُناك أساسًا دوليًا تستند علية الدولة لممارسة نشاطها في حمايه الصحة العامة عن طريق هيئات الضبط الإداري ويتضمن هذا الأساس عددًا من الاعلانات الدولية، المتبوعة بمعاهدات دولية ايضًا، كلها جاءت متضمنة لمبادئ عامة في حماية الحق في الصحة العامة .

لذا : سيتم تقسيم هذا المطلب فرعين الأول: يتضمن الاعلانات الدولية في حماية الصحة العامة أما الثاني: فسيتناول المعاهدات الدولية في مجال الصحة العامة.

الفرع الاول

الاعلانات الدولية في مجال الصحة العامة

تُعَدَّ الإعلانات الدولية عبارة عن مجموعة قواعد أو مبادئ ، لا تتساوى مع المعاهدات الدولية من حيث الإلزام والحجية القانونية، بل لها حجيةٌ أدبية[1]، لذلك سنبين أهم الاعلانات الدولية في هذا المجال، و على النحو الآتي:

اولاً: الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام (١٩٤٨)[*]

يُمكن القول إنَّ حقوق الانسان قد اكتسبت طابعاً دولياً بصدور الاعلان العالمي لحقوق الانسان؛ لأنه كان يُعبر عن بداية عصر التنظيم الدولي، فضلًا عن أنَّه يُمثل انعكاساً لدور الأمم

---

١) كمال سعدي مصطفى، حقوق الانسان بين المواثيق الدولية والمذاهب الفكرية ،ط١، دار الكتب القانونية : مصر ، ٢٠١٠، ص ١٠٤.

(*) صدر هذا الاعلان بناء على توصية من الجمعية العامة للأمم المتحدة واعتُمد ونُشر بموجب القرار رقم (٢١٧- أ د – ٣) في ١٠ ديسمبر (كانون الاول) الصادر عن الجمعية لعامة عام (١٩٤٨) وقد تَضمن هذا الاعلان ثلاثين مادة مسبوقة بديباجة. وقد صوتت عليه الدول الاعضاء دون أي اعتراض، باستثناء ثمانية دول كانت قد تغيبت عن التصويت، ولم تسجل اي دولة تحفظًا على نصوصه، و تمت ترجمتهُ الى مئات اللغات،

المتحدة ،واجهزتها الرئيسة التي باتت تمارسه.[١]

وفيما يخص الحق في الصحة نجده قد أشار إلى أنه لكل فرد الحق في أَنَّ يتمتع بمستوى من المعيشة بما يكفل له ولأسرته الصحة، والرفاهية، والعناية الطبية، والحصول على كافة الخدمات الضرورية ، فضلًا عن حماية الطفولة والأمومة وتوفير الرعاية اللازمة لها[٢]، وتَجدُر الاشارة هُنا إلى أَنَّ هناك خلافًا حول القوة القانونية التي تتمتع بها نصوص الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

فَهُناك من ذهب إلى: عَده بمثابة برنامج عمل، تعمل الدول على تحقيقه، وليس له أَنّ يُعدِل أو يلغي قوانين نافذة داخل الدولة حتى و إِنْ كانت متناقضة معه؛ لأنه لم يأخذ، أو بشكل معاهدة دولية، وموقعة من قبل الدول الاطراف، وإنّما جاء معبرًا عن مجموعة مبادئ في صيغةٍ عامة؛ ويعود السبب في صدوره بهذه الصيغة إلى وجود قناعة سائدة في تلك الفترة بأَنَّ أَغلبية الدول لا تقبل أَنْ تلتزم فورًا باتفاقية دولية تنص على التزامات محددة، ومباشرة في نطاق حقوق الانسان.[٣]

بيد إنه في مقابل هذا الرأي يوجد رأي آخر يذهب إلى: أَنَّ هذا الاعلان بشكله العام يُعدّ قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي العام المعترف بها والموجودة، مما يعني بأَنَّ الإعلان العالمي لحقوق الانسان يُذكّر ويعمل على التأكيد بوجود قواعد قانونية لها صفة إلزامية[٤]

كذلك يستند انصار هذا الرأي في ذلك إلى عَد الاعلان معبرًا عن رأي عام عالمي فيما

= وصار بمثابة القاعدة ،أو المصدر للإلهام لكثير من الدول عند وضعها دساتيرها ،وقوانينها فيما يخص حقوق الإنسان ،وقد أقر القيم والمبادئ الإنسانية السامية لكل البشر. وفي هذا المعنى ينظر : عباس فاضل الدليمي، حقوق الإنسان الفكر والممارسة ، المطبعة المركزية – جامعة ديالى : العراق ٢٠١١،ص٢٥٥. ، كذلك ينظر :محمد ثامر السعدون الحسيني ، حقوق الإنسان المبادئ العامة والأصول ،ط١ ، دار السنهوري :لبنان ،٢٠١٦،ص٩٦.

١) فيصل شطناوي ، حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني ،ط٢، دار حامد للنشر والتوزيع :عمان ٢٠٠١،ص١١٨.

٢) نصت المادة (٢٥) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على: "-١ لكلِّ شخص حقٌّ في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصَّةً على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحقُّ في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمُّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.
٢ - للأمومة والطفولة حقٌّ في رعاية ومساعدة خاصَّتين. ولجميع الأطفال حقُّ التمتُّع بذات الحماية الاجتماعية سواء وُلِدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار".

٣) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان المصادر ووسائل الرقابة ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ٢٠٠٩، ص ١٠٦-١٠٧.

٤) غازي حسن جبار صباريني، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع : عمان ، ١٩٩٧، ص٤٧.

يَخُصّ حقوق الانسان ويُمثل تفسيرًا رسميًا لميثاق هيئة الأُمم المتحدة الصادر عام (١٩٤٥).[١]

بيد أنّهُ وعلى الرُغم من ذلك، فإن عدم إضفاء القوة القانونية الإلزامية على الإعلان ليس من شأنهُ أَنّ يُقلل من القيمة الفعلية له؛ إذ لا يمكن تجاهل الدور، والتأثير الواضحين له على دساتير الدول وقوانينها الوطنية، فضلاً عن تأثيره على الاتفاقيات، والمعاهدات الدولية والاقليمية في مجال حقوق الانسان.[٢]

ثانياً:- الإعلان الخاص بحقوق الطفل عام (١٩٥٩)

تَضمّن هذا الإعلان الاشارة الواضحة إلى حقوق الطفل وضرورة أَنْ يتمتع بها دون تمييز وأنْ يتمتع أيضًا بالفائدة المترتبة على الضمان الاجتماعي، وأنْ ينال هو وأمه عناية وحماية خاصة وسهولة حصوله على المأوى، والتغذية الصحية، والخدمات الطبية؛ لضمان نمّو بدني ،وعقلي سليم له[٣]، وبيّن ضرورة أَنّ يَحصل الطفل على الحماية اللازمة في مواجهة صور الاهمال والاستغلال والقسوة، وحظر الاتجار به، وعدم استخدامه قبل بلوغ السن الأدنى الملائم للاستخدام، ويحظر أيضًا أَنْ يعمل في مهنة، أو صنعة تؤثر سلباً على صحتهِ، أو تعرقل نموهُ الجسمي والعقلي والخلقي.[٤]

ثالثاً: إعلان و برنامج عمل فيينا عام ١٩٩٣

فيما يخص حماية الصحة العامة في ضوء ما جاء في هذا الإعلان، يُلحظ أَنّه قد أشار إلى اعتماد الاتفاقيات الخاصة بإلقاء المواد والنفايات السامة والخطرة، ومنع القيام بالإلقاء غير المشروع؛ إذ أَنَّ إلقاء النفايات والمواد السامة بطريقة غير مشروعة من شأنهُ أَنّ يُمثل تهديداً خطيراً، و يؤثر سلبًا على حقوق الانسان فيما يَخُصّ الصحة ، و على حقه في الحياة بشكل عام.[٥]

---

١) عبد الكريم علوان خضير ، الوسيط في القانون الدولي والعام ، الكتاب الثالث ، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، ١٩٩٧، ص٢٨.
٢) محمد يوسف علوان ، تدريس حقوق الانسان في الجامعات العربية الواقع والطموح ، دار العلم للملايين : بيروت، ١٩٨٩، ص١٠٤.
٣) لينا الطبال، الاتفاقيات الدولية والاقليمية لحقوق الانسان، المؤسسة الحديثة للكتاب:طرابلس-لبنان،٢٠١٠،ص٢٥٤.
٤) ينظر نص (المبدأ الأول) و(المبدأ الرابع) و(المبدأ التاسع) من اعلان حقوق الطفل لعام ١٩٥٩،منشور على موقع مكتبة حقوق الإنسان :جامعة منيوسوتا متاح على الرابط: http://hrlibrary.umn.edu/arab/b025.html.وقت الزيارة ٨:٢ ص تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٤
٥) ينظر(اولاً /١١) من إعلان وبرنامج فينا على موقع مكتبة حقوق الانسان – جامعة منيسوتا على الرابط: http://hrlibrary.umn.edu/arab/٢٠٢٠/١٢/٢٤ = ٢٠٠٠.html وقت الزيارة ٩:٢٠ص، تاريخ الزيارة

كما أكد على الطفل وحمايتهُ، خاصَّة الاطفال المعرضين للاستغلال الجنسي، والاقتصادي، والمشردين، وضحايا الأمراض، التي منها مرض نقص المناعة المكتسبة (الايدز) وضحايا حالات الجفاف، والمجاعة ويؤكد على ضرورة تنمية شخصية الطفل نماء كاملاً، وطالب هذا الاعلان الدول بالامتناع عن اتخاذ تدابير من جانب واحد من شأنها أَنّ تُشكل عقبات أمام تمتع الانسان في الحقوق المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان و الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الانسان وخاصَّة حق الفرد في مستوى معيشي يلائم صحته ورفاهيته، والحصول على الرعاية الطبية ، والخدمات الاجتماعية الاخرى.[١]

رابعاً:- إعلان الامم المتحدة بشان الالفية لعام في ايلول عام ٢٠٠٠[٢]

جاء هذا الاعلان مؤكدًا دور منظمة الأُمم المتحدة، وميثاقها في حماية حقوق الانسان؛ إذ أشار إلى ضرورة تمكين اعلى نسبة في السكان من الحصول على المياه الصالحة للشرب، والعمل على خفض معدلات الوفيات للأمهات والاطفال، وايقاف انتشار فايروس نقص المناعة (الايدز)، و وباء الملاريا وغير ذلك من الأمراض الأُخرى التي يعاني منها الأفراد، فضلًا عن مكافحة الجوع، والمرض، والفقر من خلال تحفيز التنمية المستدامة، وصدر هذا الإعلان.

خامساً: إعلان الالتزام بشأن فيروس نقص المناعة البشرية (الإيدز)

أشار هذا الإعلان إلى الوقاية من هذا المرض عن طريق اتخاذ تدابير تعمل على خفض معدلات انتشار الفيروس بين الشبان والشابات الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥ - ٢٤ سنة، وبنسبة تتفاوت بحسب السنوات المحددة كذلك وضع برامج للوقاية وتنفيذها لرعاية العاملين في جميع القطاعات، والعمل على وضع وتنفيذ استراتيجية وطنية و إقليمية، ودولية بحلول عام (٢٠٠٥) تسهل وصول العمال الى البرامج المعدة للوقاية من الفيروس.[٣]

كذلك: أكد على ضرورة توثيق التعاون بين الحكومات، والمنظمات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني في هذا المجال؛ لتعزيز شبكات الرعاية الصحية، وتسهيل عملية توفير العقاقير الطبية المضادة لهذا الفيروس واستمرار الرقابة عليه، والعمل على انفاذ النظم، والتشريعات التي

١) ينظر (اولا/٢١ ، ٣١،٢٤) من اعلان وبرنامج عمل فيينا ، المصدر نفسه.
٢) أعلان الأُمم المتحدة بشأن الألفية ، منشور على موقع جامعة منسيوتا – مكتبة حقوق الانسان ، متاح على الرابط http://hrlibrary.umn.edu/arab/2000.htmlوقت الزيارة١٠:٢١،ص تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٥.
٣) ينظر الفقرة (١،٤٧،٤٩،٥٠) من اعلان التزام بشان فايروس نقص المناعة البشرية الايدز منشور على موقع –جامعة منسيوتا- مكتبة حقوق الانسان- على الرابط.http://hrlibrary.umn.edu/arab/hiv2000.html وقت الزيارة ١٠:٤٣ص،تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٥.

تعمل على منع التمييز ضد الافراد المصابين بهذا الفيروس، وضمان تمتعهم بجميع حقوق الانسان والحريات الأساسية خاصّة الرعاية الصحية، والخدمات الاجتماعية والصـــحية [١].

الفرع الثاني

الاتفاقيات الدولية في مجال الصحة العامة

تُعَرّف المُعاهدة بأنَّها :"عبارة عن اتفاق بين شخصين ،أو اكثر من اشخاص القانون العام ترمي الى احداث آثار قانونية معينة".[٢]

وقد يَستخدم الفقه تسميات عِدة مُرادفة لكلمة معاهدة مثل : اتفاق، أو عهد، أو ميثاق، أو تصريح مشترك ،أو اتفاقية، وهُناك مَنْ سعى لإعطاء كل اصطلاح معنى يختلف عن الآخر، بيد إنّهُ على الرغم من هذا الاختلاف في التسميات فإنها بمجموعها تعطي ذات المعنى، أي: إنّها وإنْ اختلفت مصطلحاتها المستخدمة في هذا الشأن، إلا أَنّها تعطي معنى واحدًا وهو(المعاهدة)[٣] ،والمعاهدات تُعد من الأُسس المهمة لسلطات الدولة في مجال الضبط الاداري، وهناك العديد من المعاهدات الدولية في هذا المجال ،من أهمها: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهو ما سيتم تناوله من ضمن المعاهدات الدولية دون الاخر؛ لتضمنه نصوص خاصة بالصحة العامة، فضلًا عن غيره من المعاهدات الدولية الأخرى في مجال الصحة العامة، وهو ما سيتم تناوله على النحو الآتي:

اولاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٩٦٦

ما يُميّز هذا العهد إنّه قد جاء متضمنًا للحقوق التي تحمل طابع، أو صبغة جماعية والذي يتطلب من الدولة ومؤسساتها أنّ تتدخل بشكل واسع النطاق لضمان تنفيذ هذه الحقوق التي من بينها: الحق في الضمان الصحي، والرفاهية، و التعليم، ويحمل هذا العهد صفة الالزام؛ لأنّه اتفاقًا

١) ينظر الفقرات (٥٥- ٥٨) المصدر نفسه.
٢) عصام العطية، القانون الدولي العام ، ط ٥ ، جامعة بغداد كلية القانون ،١٩٩٢، ص٧٩-٨٠.
٣) محمد نصر محمد ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد: الرياض ، ٢٠١٢، ص١١٩-١٢٠.

ملزمًا للدول التي صـادقت عليه، على خلاف الاعلان العالمي الذي اقتصر على إنشاء مبادئ عامة لحقوق الانسان.[١]

وفي نطاق الصحة العامة، يُلحظ أنَّه قد جاء واضحاً بإلزام الدول الاطراف بالاعتراف: بأنَّ لكل فرد الحق في التمتع بشروط عمل مُرضية وعادلة بما يكفل توفير ظروف سليمة وصحية للعمل وأشار إلى إلزام الدول الاطراف، وإقرارها بأَنَّ لكُل إنسان الحق في أَنّ يتمتع بمستوى عالٍ من الصحة البدنية والعقلية، وأَنْ تعمل على تمكينه من بلوغ هذا المستوى، والعمل على خفض معدلات الوفيات للمواليد والرضع، وتأمين نمو صحي وسليم للطفل، واتخاذ التدابير الوقائية لمواجهه الأمراض الوبائية.[٢]

تجُدر الإشارة هنا إلى أَنَّ العراق صادق على اتفاقية العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ١٩٧١، وبذلك صار من الدول الاطراف التي يـجـب عليها الالتزام بنصوصه إلى جانب بقية الدول.[٣]

ثانيًا: الاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل عام ١٩٨٩

يُعرف الطفل وفقًا لهذه الاتفاقية بأَنّه : "كل إنسان لمْ يتجاوز الثامنة عشر ما لم يبلغ سن الرُشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه".[٤]

يُلحظ أَنَّ هذه الاتفاقية قد أشارت إلى التزام الدول بتمكين الاطفال من الحصول على المعلومات ، والمواد التي تُعزيز رفاهيتهُم الاجتماعية ،والمعنوية، والروحية، وحالتهم الصحية والجسدية والعقلية، وأَنّ تبذُل الدول الاطراف جُهدًا مُضاعفًا لكفالة تطوير عمل المؤسسات والمرافق، والخدمات المعنية بالأطفال، وأَنّ تتخذ كافة التدابير التشريعية، والادارية والتعليمية لحماية الاطفال من كافة صور العنف، والضرر، والاساءة البدنية ، والعقلية ، أو أي معاملة مسيئة

---

١) محمود شريف بسيوني ، الوثائق الدولية المعتمدة لحقوق الانسان- المجلد الاول – الوثائق العالمية ، دار الشروق : القاهرة ، ٢٠٠٣، ص١١٩.
٢) ينظر نص المواد (٧) و(١٢)من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٦٦ منشور على موقع –جامعة منسيوتا- مكتبة حقوق الانسان- على الرابط..
وقت الزيارة ٩:٥٤م ، تاريخ الزيارة ٢٥ /٢٠٢٠/١٢.http://hrlibrary.umn.edu/arab/b١٠٢html.
٣) باسيل يوسف، دبلوماسية حقوق الانسان – المرجعة القانونية والاليات، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٢،ص٢٢١.
٤) ينظر نص المادة (١) في اتفاقية حقوق الطفل عام ١٩٨٩ منشور على موقع الامم المتحدة – حقوق الانسان- مكتب المفوض السياسي متاح على الرابط
.http://www.ohchr.org/ar/paofessionalinerest/pages/crc/aspx
,وقت الزيارة ١٠:١٦ ص، في ٢٠٢٠/١٢/٢٧

وإنّ على الدول أَنّ تُضمن حياة كريمة، وكاملة للأطفال المعاقين جسديا أو عقليا ، وأَنْ تُعزز اعتماده على نفسه ، وتمكينه من الحصول على مستوى صحي عالي، وحقه في مرافق اعادة التأهيل الصحي ،ومرافق العلاج و خدمات الرعاية الصحية الأخرى ، وكذلك التزامها بمراجعة دورية للعلاج المقدم للطفل في جميع الظروف.[١]

لذا: يتضح أَنَّ هذه الاتفاقية قد ركزت على تَنشئة الطفل، وجعلت الهدف من هذه النشأة :هو تنمية قدرات الطفل العقلية، والبدنية، ومواهبه إلى اقصى طاقته وامكانياته، إذ أنّ هذا ينعكس ايجاباً على شخصية الطفل، وبينت هذه الاتفاقية للدول الاطراف كيفية تحقيق ذلك من خلال اتباع أُسس التنشئة التي تقوم على احترام حقوق وحريات الانسان وتنمية احترام البيئة الطبيعة.[٢]

أما بالنسبة لموقف العراق من هذه الاتفاقية، فإنّه كان إيجابيًا بانضمامه إلى هذه الاتفاقية بموجب القانون الخاص بالتصديق على اتفاقية حقوق الطفل رقم (٣) لعام١٩٩٤[٣]

رابعًا: الاتفاقيات الدولية في مجال البيئة

يتأثر الانسان بالبيئة المحيطة به؛ إذ إنَّه يَنشأ فيها، ويتعامل معها من خلال ممارسة نشاطاته المختلفة ، وقد شهدت حقوق الانسان تطوراً بمرور الوقت؛ إذ انتقلت من الحقوق الفردية الى الإعلان عن الحقوق الجماعية منها الى الحقوق المشتركة، والتي تتمثل في الحق في التنمية ،والحق في العيش في بيئة صحية نظيفة ،وتغذية جيدة وصحية[٤]، وقد أدى التطور في ميدان الصناعة ،والنمو، والتوسع الحاصل في المدن إلى بيان العلاقة وبشكل واضح بين التلوث في البيئة والصحة العامة ، ومن خلال تلوث المياه والهواء ،والذي ينعكس سلبًا على صحة الفرد.[٥]

لذلك: أدرك المجتمع الدولي أهمية البيئة، وخطورة التلوث البيئي على صحة الانسان فعمد إلى ضبط ومنع التلوث من خلال الأُمم المتحدة، وتُرجمتْ هذه المساعي إلى إبرام عدة اتفاقيات لحماية البيئة مثل: اتفاقية الحماية من الاشعاعات فيما يتعلق بالعمل، التي تم اعتمادها من قبل مكتب العمل الدولي في ٢٢ حزيران عام ١٩٦٠، إذ ألزمت الدول الاعضاء القيام بإجراء فحوصات طبية

١) ينظر نص المواد (١٧) (٢/١٨) (١٩)، من الاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل عام ١٩٨٩،مصدر سايق.
٢) عباس فاضل الدليمي ، مصدر سابق، ص١٣٢-١٣٣.
٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد٣٥٠٠ في تاريخ ٣/٧/ ١٩٩٤،ص٩٤.
٤) علواني مبارك ،" المسؤولية الدولية عن حماية البيئة"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة: الجزائر، ٢٠١٧، ص٨.
٥) تالا قطيشات ،ونهلة البيادرواخرون، مبادئ الصحة العامة ،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة : الاردن ٢٠٠٧،ص٧٩.

لكل العاملين بطريقة مباشرة في عمل اشعاعي قبل قيامهم بهذا العمل ، أو بعده بفترة وجيزة، وأَنْ يكون الفحص بصورة دورية مع الالتزام بتوفير خدمات التفتيش [١].

ومن الاتفاقيات في هذا النطاق أيضًا : إتفاقية التلوث بعيد المدى للهواء عبر الحدود التي تم التوقيع عليها في عام ١٩٧٩، وتعد من اهم الاتفاقيات الدولية على المستوى الدولي بشان تلوث الهواء ،والهدف منها هو حماية الانسان وبيئته المحيطة من كل تلوث في الهواء، واتخاذ ما يلزم من الاجراءات للحد من تلوث الهواء بما في ذلك منع التلوث البعيد المدى للهواء الذي يكون عابرًا للحدود ،والذي يتسبب في تلوث بيئات أُخرى. [٢]

وألزمت هذه الاتفاقية الدول الأطراف أيضًا ، باتخاذ ما يلزم للحد ، أو التقليل بصورة تدريجية من تلوث الهواء ، خاصةً التلوث الذي يتسبب بتلوث البيئة الأُخرى خارج الحدود، مثل: التلوث المصاحب للصناعات النفطية، كذلك التعاون في مجال الانشطة البحثية للتقنيات المساعدة على تخفيض انبعاث مركبات الكبريت وغيرها ، و أوجب اجراء المشاورات بين الدول الاطراف التي من الممكن أَنّ تتأثر مستقبلًا من تلوث الهواء [٣].

كذلك: اتفاقية الأُمم المتحدة لقانون البحار التي تم اقرارها عام (١٩٨٢) ، والتي ألْزمت الدول الاطراف بأنّ يكون استغلالُها لمواردها الطبيعية وفقاً لالتزاماتها بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها وعلى الدول الاطراف، واتخاذ كافة التدابير لمنع تلوث البيئة البحرية ومن مختلف مصادره ويشمل هذا التقليل من اطلاق المواد السامة سواء عن طريق البر، أو الجو، أو البحر، أو التلوث الناجم عن السفن من خلال التصريف المتعمد، أو غير المتعمد. [٤]

وألزّمت الدول الاطراف عند اتخاذها هذه التدابير الحرص على عدم نقل الاخطار أو الضرر إلى منطقه أُخرى، أو التحول من تلوث الى نوع آخر منه ، وأَنْ تتعاون الدول فيما بينها، أو

---

١) ينظر المواد (١) و(١٢) من اتفاقية حماية العمال من الاشعاعات المؤينة منشور على موقع مؤتمر العمل الدولي متاح على الرابط http:// hrlibrary.umu.edu/Arabic/ilo-c115 وقت الزيارة ٨:٣٥ص تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٨.

٢) محمد علي حسون، مسؤولية الدولة عن اضرار التلوث البيئي ،ط١، دار الفكر الجامعي : الاسكندرية ،٢٠١٤،ص٩٤.

٣) ينظر نص المواد (٢-٣-٥-٧) من اتفاقية التلوث بعيد المدى للهواء عبر الحدود ، منشور على موقع الخط الاخضر ومتاح على الرابط
وقت الزيارة ،١:٠٥ ص، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٨.
http://www.green line.com/ kw/ article detall.aspx?tp387

٤) ينظر نص المواد (١٩٢-١٩٣-١٩٤) من اتفاقية الامم المتحدة قانون البحار عام ١٩٨٢، منشور على الرابط
https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_a.pdf
وقت الزيارة ١١:٤٣ص تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٨.

عن طريق منظمات مختصة على صياغة معايير ، وقواعد دولية تتماشى مع هذه الاتفاقيات لحماية البيئة البحرية ،مؤكدًا على أَنَّ تلوث البيئة البحرية له آثارٌ سلبية على الموارد الحيّة في البحار التي تنعكس آثارها على صحة الإنسان [١] .

وفي ذات السياق أيضًا تم أبرام اتفاقية حظر استخدام الاسلحة الكيمياوية؛ بعد الزيادة الواضحة في استخدام المواد الكيمياوية في كثير من المنازعات المسلحة مما يشكل خطرًا واضًحا و سببا مباشرًا لتلوث البيئة، والذي ينعكس سلبًا على صحة الانسان، لذلك تم ابرام هذه الاتفاقية عام (١٩٩٢) تأكيدًا من الدول الاطراف على الالتزام بالتطبيق الكامل لنصوص ميثاق الأُمم المتحدة ،والذي يَنُص على الحفاظ على السلم والأمن الدوليين.[٢]

إذ تتعهد الدول الاطراف بعدم استحداث، أو انتاج أسلحة كيمياوية، أو حيازتها بأي طريقةٍ أُخرى وتحت أي ظرف، أو استعمالها، أو التشجيع على القيام بأي عمل ينطوي على نشاط محظور، و القيام بتدمير الأسلحة الكيمياوية التي تملكها ،و الخضوع لعمليات التفتيش التي تَهدف الى التحقيق من النشاطات التي تقوم بها الدول على أنّها تجري حسب الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقيـة.[٣]

لذلك: يُلحظ أَنَّ هناك علاقة مباشرة بين التلوث البيئي بأشكاله المختلفة، و التدهور في صحة الانسان ؛إذ إنَّ العديد من البحوث ،والدراسات أكدت بأَنَّ هذا التلوث يُشكل سببًا مباشرًا في ارتفاع معدلات الاصابة بالأمراض الوبائية مثل: التيفوئيد ،والملاريا، والكوليرا، فضلًا عن أمراض الجهاز التنفسي، وأمراض الجهاز العصبي، والسرطان، والتشوهات الخلقية للأجنة.[٤]

عليه وبناءًا على ما مرّ يتضح أَنَّ الاعلانات الدولية التي جاءت مؤكدة على الحق في الصحة وإنْ لَمْ تحمل طابع الإلزام القانوني ،إنَّما اخذت طابع الالزام الأدبي الذي لا يترتب عليه المسؤولية الدولية بمعناها المعروف، فضلًا عن أنَّها صارت تُشكّل مصدر الإلهام، ومرجعًا اساسيًا للدول في نطاق حقوق الانسان وحمايتها عند وضعها دساتيرها، أو سنَّ تشريعاتها الوطنية.

---

١) ينظر نص المواد (١٩٦-١٩٧)، المصدر نفسه.
٢) ينظر ديباجة اتفاقية الامم المتحدة لحظر استخدام الاسلحة الكيمياوية منشور على اللجنة الدولية للصليب الاحمر متاح على الرابط https://www.icrc.org/ar/doc/resources/document/misc/misc/5ntd5fontm وقت الزيارة ٣:٢٥ م بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٨ .
٣) ينظر نص المادة (١) و(الجزء السابع ب- التحقيق –ف١٥)، اتفاقية الامم المتحدة لحظر استخدام الاسلحة الكيمياوية المصدر سابق.
٤) سلافة طارق عبد الكريم شعلان ، "الحماية الدولية للبيئة من مظاهر الاحتباس الحراري"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون : جامعة بغداد ، ٢٠٠٣، ص٢٦.

أمّا المعاهدات فأنها تأخذ طابع الالزام بالنسبة للدول الاطراف فيها ؛إذ يترتب على مخالفتها قيام مسؤوليتها الدولية لذا : فإن الدول وفي سبيل تجنب هذه المسؤولية قد تعمد إلى اتخاذ اجراءات فيها تقييد لحريات الأفراد ؛ للوفاء بالتزاماتها الدولية في الحفاظ على الصحة العامة، وبذلك نخُلص الى : أَنَّ كلًّا من الاعلانات الدولية بصفتها القائمة ،والمعاهدات الدولية تمثل أساسًا واضحًا ، ومهمًا للدولة عند ممارستها لصلاحياتها في حماية الصحة العامة عن طريق هيئات الضبط الاداري.

المطلب الثاني

الأساس الوطني لحماية الصحة العامة

هُناك أساسٌ وطني تُمارس في ظله سلطات الإدارة حماية الصحة العامة، الذي يُعد تطبيقًا عمليًا للالتزامات الدولية ويتمثل هذا الأساس، بالقانون الوطني للدولة، والذي يشتمل على المعنى الواسع للقانون، أي: يَظُم القواعد القانونية سواًء كان شكلُها، أو موضوعها دستوريًا، أو كانت تشريعًا عاديًا، لذ: سيتم تناول بحث الأساس الوطني لحماية الصحة العامة في العراق وسيكون ذلك في فرعين يتناول الأول :الأساس الدستوري، أمّا الفرع الثاني فسيتناول: الأساس التشريعي.

الفرع الاول

الأساس الدستوري

تُعَّد نصوص الدستور من أول وأهم الأُسس التي تستند وتُؤسس عليها الإدارة واجباتها وسلطاتها في حماية الصحة العامة، وسبب هذه الأهمية؛ أنَّ الدستور هو من يُحدد ويُنظم عمل السلطات داخل الدولة؛ إذ أَنَّالدستور يُعَرف بأنّهُ: "مجموعة من القواعد التي تُنظم شكل الدولة ونظام الحكم فيها، و تنظم العلاقة بين السلطات وتُبين اختصاصاتها ،فضلًا عن تنظيم القواعد التي تُبين حقوق الأفراد، وحرياتهم، وضماناتها".[1]

١) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري الدولة –الحكومة- الدستور، مؤسسه الثقافة الجامعية الاسكندرية ٢٠١١، ص٢٣٥-٢٣٦.

ويترتب على هذا أَنَّ الدستور يتمتع بمكانة أعلى من القواعد القانونية الموجودة في الدولة ، الأمر الذي يؤدي الى إلزام كافة السلطات باحترامه في كل الأعمال، والاجراءات التي تصدر عنها لذا: يُطلق على هذه المكانة للقواعد الدستورية (بالسموّ الدستوري)[١]، ولبيان الأساس الدستوري لحماية الصحة العامة في العراق سيتم تناول الدساتير العراقية التي تضمنت نصوص واضحة لحق الأفراد في الصحة العامة تاركين الدساتير التي لم تشير صراحة في نصوصها الى حماية هذا الحق وهذه الدساتير هي : (القانون الأساسي العراقي عام ١٩٢٥، دستور عام ١٩٥٨،دستور عام ١٩٦٣)، وتجدر الإشارة هنا أنَ هذه الدساتير وإنْ أغفلت عن تقرير الحماية للصحة العامة ، فهذا لا يعني عدم صدور، أو وجود تشريعات تكفل حماية هذا الحق، بيد أنَّ دراستنا في هذا الفرع تقتصر على الأساس الدستوري، أما التشريعات فسيتم تناولها كأساس تشريعي في فرع ثانٍ .

أولًا: الدستور العراقي في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤ المؤقت.[٢]

جاءَ هذا الدستور على خلاف الدساتير التي سبقته ، إذ إنَّه لم يغفل عن أهمية الصحة العامة وحمايتها ، فيُلحظ أنّه قد نَصّ صراحة على واجب الدولة في الضمان والتأمين الصحي [٣]، وبيّنَ أنَّ الرعاية الصحية هي حق تكفلُه الدولة لكل الافراد.[٤]

ثانيًا: الدستور العراقي المؤقت ١٩٦٨ . [٥]

صَدر هذا الدستور بصفةٍ مؤقتةٍ من قبل مجلس قياده الثورة(المنحل) بعد استيلائه على السلطة، وما يُلحظ على هذا الدستور أنّه قد جاء بنصوص أكثر تفصيلاً، وصراحَة فيما يَخُصُّ حماية الصحة العامة للأفراد؛ إذ أشارَ إلى أَنّ الدولة تكفُل دعم الأسرة، و الحماية اللازمة للطفولة و خدمات الضمان الاجتماعي في المراحل المتقدمة من العمر، أو في حالات العجز.[٦]

---

١) طعيمة الجرف ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطوير النظام السياسي والدستوري في مصرالمعاصرة،ط٣،دار النهضة العربية : مصر ، ٢٠٠١، ص١٣٤- ١٣٥.
٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٩٤٩، في ١٩٦٤/٥/١٠.
٣) المادة (٣٥) من دستور العراق في ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ الملغي والتي نصت على " تكفل الدولة للعراقيين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من اعمال بتحديد ساعات العمل وتقدير الاجور والضمان الاجتماعي والتامين الصحي والتامين ضد البطالة وتنظيم حق الراحة والاجازات.
٤) المادة (٣٦) من ذات الدستور والتي نصت على" الرعاية الصحية حق للعراقيين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية والتوسيع فيها".
٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ١٦٢٥، في ١٩٦٨/٩/٢١.
٦) المادة (٩) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٨ تنص على "
أ ـ تكفل الدولة دعم الأسرة وحماية الطفولة والأمومة وفقاً للقانون.

و تضَمَنَّ تكرارًا لنص المادة (٣٥- ٣٦) من دستور ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤ في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، وجعل من الرعاية الصحية حقًا للأفراد، وتتكفل الدولة بأنشاء المرافق الصحية.[١]

ثالثًا: دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ [٢]

أستفاد واضعوا دستور عام ١٩٧٠ المؤقت من الأخطاء التي تضمنتها الدساتير السابقة و خاصةً في مجال حقوق الانسان وحرياته الأساسية، إذ جاء أكثر تركيزًا عليها، و افرد لها الباب الثالث بعنوان(الحقوق والواجبات الأساسية)، إذ بين فيه أنّه يقع على الدولة واجب توفير العمل لمن يكون قادرًا عليه، وتحسين ظروف ذلك العمل، وتأمين الوسائل التي تكفل لهم مستوى صحيًا جيدًا [٣]، وبيّن أيضًا أَنَّ حماية الصحة العامة هو: واجبٌ تلتزم به الدولة في جميع انحاء البلاد [٤].

بيد أنه قُدرَ لهذا الدستور أَنّ يستمر لمدةٍ طويلةٍ من الزمن وإنْ كان ذا صفة مؤقتة، لذلك: صدرت عدة تشريعات مهمة في نطاق الصحة العامة خلال مدة سريانه مثل: قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنه ١٩٨١ الذي لا يزال نافذًا ، و قانون العمل رقم ٧١ لسنه ١٩٨٧[٥] و قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنه ١٩٨٠[٦].

لذا: يُلحظ أَنَّ الواقع الصحي في ظل هذا الدستور قد شهد اتساعًا، و تقدمًا نوعيًا واضحًا، وإنْ كان لمدةٍ محدودة من الزمن؛ بسبب تعرضه لهزات تفوق مستوى الخدمات الموجودة، نتيجةً

= ب ـ تكفل الدولة خدمات الضمان الاجتماعي ويكون للعراقيين الحق في المعونة في حالة الشيخوخة والمرض والعجز والبطالة.

١) ينظر نص المواد (٣٦- ٣٧) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٨.

٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٩٠٠،في ١٧/ ٧/ ١٩٧٠.

٣) نصت المادة (٣٢) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠(الملغي) نصت على :
أ– العمل حق تكفل الدولة توفيره لكل مواطن قادر عليه.
ج – تكفل الدولة تحسين ظروف العمل ورفع مستوى العيش والخبرة والثقافة لجميع المواطنين العاملين.
د – تكفل الدولة توفير أوسع الضمانات الاجتماعية للمواطنين كافة، في حالات المرض أو العجز أو البطالة أو الشيخوخة.
هـ – تعمل الدولة على إعداد المنهاج وتأمين الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين العاملين من قضاء إجازاتهم في جو يساعدهم على تحسين مستواهم الصحي وتنمية مواهبهم الثقافية والفنية.

٤) المادة (٣٣) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠نصت على" تلتزم الدولة بحماية الصحة العامة عن طريق التوسع المستمر بالخدمات الطبية المجانية، في الوقاية والمعالجة والدواء، على نطاق المدن والارياف"

٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣١٦٣، في ١٩٨٧/٨/١٧، وتجدر الاشارة هنا ان هذا القانون الغي بموجب نص المادة (١٧٢) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة (٢٠١٥) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧٨٣ في ٢٠١٥/١١/٩، ص١.

٦) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٧٨٣، في ١٩٨٠/٧/١٤،ص١٠٢٢

لما شَهده العراق من حصار اقتصادي جائر خلال تسعينيات القرن الماضي، وما ترتب عليه من آثار سلبيه على الصحة العامة للأفراد تمثلت: بانتشار الامراض والاوبئة، فضلًا عن التخلف في كثير في مجالات الحياة.[١]

رابعًا: قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤.[٢]

بعدَ قيام القوات الأمريكية باحتلال العراق في التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣، وسقوط نظام الحكم أدى ذلك إلى تعقيد وضع العراق، وحصول فراغ سياسي ودستوري الأمر الذي دفع بسلطات الاحتلال الى وضع قانون إدارة الدولة خلال هذه المرحلة، والإسراع في تسليم السلطة للعراقيين.[٣]

ومما يُلحظ على هذا القانون أنّه قد اشارَ بصورةٍ صريحةٍ إلى حق الافراد في العناية الصحية والضمان الاجتماعي[٤] وهناك عدد من التشريعات التي صدرت استنادا إلى هذا القانون منها: قانون الصحة النفسية رقم ١ لسنه ٢٠٠٥[٥].

خامسًا: دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.[٦]

جاءَ هذا الدستور أكثر تفصيلاً وتركيزاً على الحقوق والحريات من الدساتير التي سبقته، بما يعكس تطورًا، واتساعًا في مفاهيم حقوق الانسان وحرياته ، إذ افرد الباب الثاني لها تحت عنوان الحقوق والحريات، مقسماً إياها الى (الحقوق) في الفصل الأول، و(الحريات) في الفصل الثاني وقد تبين بشكل واضح أَنّ حماية الصحة العامة تمثل واجباً على سلطات الضبط الإداري ، إذ اشار الى كفالة الدولة للضمان الاجتماعي والصحي للأسرة والطفل، وباقي المقومات الاساسية للعيش.[٧]

---

١) حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، ط١، مكتبة السنهوري: بغداد ، ٢٠١٣، ص٧٠.
٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١، في ٢٠٠٣/١٢/٣١، ص٩٦.
٣) حميد حنون ،" قراءة في قانون الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" ، مجلة العلوم القانونية: العراق، المجلد : ٢٠، العدد:١، ٢٠٠٥، ص١.
٤) المادة (١٤) من قانون ادارة الدولة العراقي للمرحلة الانتقالية (الملغي)والتي تنص " للفرد الحق بالأمن والتعليم والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي، وعلى الدولة العراقية ووحداتها الحكومية وبضمنها الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، بحدود مواردها ومع الأخذ بالاعتبار الحاجات الحيوية الأخرى أن تسعى لتوفير الرفاه وفرص العلم للشعب.
٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٩٢، في ٢٠٠٥/٢/١٢، ص١.
٦) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢، في ٢٠٠٥/١٢/٢٨، ص١.
٧) المادة (٣٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ونصت على "أولا: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية.