

الفايروس، ولذلك فإن الدولة ملزمة بالتدخل لضبط ومكافحة كل ما يمس بالنظام العام، سواء الأمن العام أو السكنية العامة أو الصحة العامة ليس فقط داخليا وإنما أيضا على الصعيد الدولي.

الكلمات المفتاحية : الضبط، الإداري، الصحي

المقدمة

يعد الضبط الإداري أهم وأخطر وظائف الدولة الحديثة التي تستأثر بها السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات الأخرى، بغية تنظيم ممارسة الأفراد لنشاطاتهم المختلفة لحماية النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية .

بيد ان مفهوم هذه الوظيفة تحول في الأونة الأخيرة من القرن الماضي من ضبط داخلي اي قرارات ووسائل تتخذها سلطات الضبط الإداري الوطنية لتحقيق النظام العام إلى ضبط دولي يمارس من قبل سلطات ضبط دولية، وذلك لتعرض الكثير من الدول إلى مشاكل ومخاطر تفوق امكانياتها المحدودة ومنها جائحة كورونا التي اجتاحت العالم وشلت حركة الأفراد على نطاق واسع واصبحت تهدد الأمن الصحي لعموم الانسانية.

وبطبيعة الحال تختلف وسائل ممارسة هذه السلطة والجهات المختصة بها والرقابة عليها في النظام الوطني عنه في النظام الدولي، لذا ارتأينا ان يكون موضوع بحثنا الضبط الإداري الدولي الصحي.

مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في

النقاط الآتية:

الضبط الإداري الدولي الصحي

أ.د. أحمد خورشيد حميدي

أستاذ القانون الإداري

جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

INTERNATIONAL HEALTH ADMINISTRATIVE CONTROL

Prof. Dr. Ahmed Khorshid
Hamidi

Professor of Administrative Law
University of Kirkuk\ College of
Law and Political Science

الملخص:

أمام نقشي وباء فيروس كورونا الذي ظهر في الصين في نهاية العام الماضي واعتبار جائحة دولية، كان لزاما على الإدارة والمتمثلة بالدولة التدخل من خلال اتخاذ تدابير وقائية سريعة وفعالة وتقديم الرعاية الصحية اللازمة للمواطنين، للحد من انتشار هذا الوباء الذي أصبح يهدد العالم بأسره، حتى وإن كان ذلك يقيد من حرياتهم التي يكفلها الدستور ومختلف الإعلانات والمواثيق الدولية. إذ تضطلع الإدارة في إطار ممارستها لنشاطاتها بأعباء عديدة ومتنوعة وخصوصا في مجال التعاون الدولي الصحي، ويعد الضبط الإداري من أهم هذه النشاطات، ولأنه نظام وقائي بالأساس فهو يستهدف الحفاظ على النظام العام وصيانة الحقوق والحريات الأساسية في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية ليس في الداخل فقط بل اصبح يمتد اثره في الخارج ايضا من خلال التعاون الدولي الصحي لمكافحة هذا

لذا اورد الفقه مدلولات عدة للضبط الإداري، فقد عرف بأنه ((مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام والمحافظة عليه)^(٢).

لذا نستطيع القول بأن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات الوقائية والقرارات الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة بتقييد نشاط الأفراد بغية تحقيق النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية.

وعرف أيضاً بأنه ((حق السلطات الإدارية في تنفيذ النشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد وحررياتهم ونشاطهم بهدف حماية النظام العام)^(٣).

ويعد الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة الحديثة التي تستأثر بها السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات الأخرى، لتنظيم ومراقبة ممارسة الأفراد لحررياتهم الفردية ونشاطاتهم الخاصة بما يكفل حماية النظام العام.

ويقسم الضبط الإداري بالنظر إلى عمومية الاختصاص المنوط به إلى ضبط إداري عام اذا كان الهدف منه حماية النظام العام بعناصره الثلاث، وضبط إداري خاص اذا كان يتعلق

(٢)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، (ب، ت) ص ٧٥، وبنفس المعنى عرف ((مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الدول بهدف اقامة النظام العام في المجتمع وضمان سلامة كيانها واستقرار امنها وتوفير الامور اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من اجل تحقيق النظام العام))، ينظر: د. علي بدير، د. عصام البرزنجي، ومهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢١١.

(٣)- ينظر: نواف كنعان، القانون الإداري، ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٦٤.

١- ماهية الوسائل التي تمارسها سلطات الضبط الإداري الدولية لتحقيق النظام العام العالمي.

٢- مدى التزام الدول بالقرارات والتوصيات التي تتخذ من قبل سلطات الضبط الإداري.

٣- من هي الجهة المختصة بممارسة هذه السلطات.

نطاق البحث : سنتناول هذا البحث في مطلبين الأول لمفهوم الضبط الإداري الدولي والمطلب الثاني سنركز فيه على الضبط الإداري الدولي الصحي وفي الخاتمة سنستعرض أهم النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

مفهوم بالضبط الإداري الدولي

لغرض الاحاطة بمفهوم الضبط الإداري الدولي لا بد ان نبين التعريف بالضبط الإداري الداخلي في الفرع الأول ومن ثم نتناول في الفرع الثاني التعريف بالضبط الإداري الدولي وكالاتي:

الفرع الأول: التعريف بالضبط الإداري

الداخلي

بطبيعة الحال لم تتطرق النصوص التشريعية عموماً إلى وضع تعريف للضبط الإداري لأنه ليس من واجب المشرع ذلك، بيد ان المهمة اوكلت إلى السلطة التنفيذية^(١).

(١)- ينظر: المادة (١٨) من قانون وزارة الداخلية رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٠. والتي نصت على انه ((تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام ومكافحة الاجرام باتخاذ الاساليب والوسائل العلمية والفنية)). وايضاً المادة (٣) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ والذي جاء فيها ((تحتص الشرطة بالمحافظة على النظام العام والامن العام والآداب وحماية الارواح والاعراض والأموال)).

تتعدى حدود الدول وامكانياتها ولا بد من مواجهتها دولياً.

فعلى الصعيد الامني أصبح الارهاب خطر يواجه كل الناس في كل مكان مما دفع الجيوش والقوات المختلفة تدخل الدول وتهدد امن مواطنيها بعنوان مكافحة الارهاب، كما ان ثورة الاتصالات والمواصلات أحدثت مخاطر كبيرة على امن الأفراد والدول، كالتجسس الالكتروني وسرقة المعلومات الشخصية والمعلومات التي تهم سلامة الدولة وامنها القومي^(١).

كما تغير هدف السكينة العامة في ظل الثورات المعلوماتية وضجيج الآلات المختلفة والمناظر التي تنقلها مئات الفضائيات المخصصة للبث التلفزيوني وبجميع اللغات، كذلك الجال بالنسبة للصحة العامة تغيرت نوعية المخاطر التي تهدد صحة الانسان وظهور امراض وبائية انتقالية تتعدى بأخطارها واثارها حدود الدول، فكيف تستطيع السلطات الوطنية مواجهة هذه المخاطر التي تهدد الصحة العامة وتوفر سبل الصحة والسلامة للمواطن.

كذلك تغير مفهوم هدف حماية الاخلاق العامة والآداب (خطر العولمة الثقافية) التي تسعى لهدم قيم وعادات وثقافات الشعوب عن طريق وسائل الاتصالات الحديثة^(٢).

وهكذا تحول مفهوم الضبط الإداري إلى مفهوم دولي. الامر الذي يدعو للبحث عن الجهة

بنشاط معين أو موضوع معين أو فئة محدد كالجامعات، ويكون الضبط الإداري وطنياً اذا كان الهدف منه المحافظة على النظام العام في جميع انحاء الدولة ويمارس من قبل السلطة المركزية، أو محلياً عندما يتحدد بأقليم محدد أو محافظة معينة أو مدينة معينة وبياسر من قبل المحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية.

ويختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي الذي يتمثل بالقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية لتحديد نطاق مزاولة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور مثلاً النشاط الزراعي أو التجاري كونه يصدر من السلطة الإدارية على شكل قرارات إدارية، كما يختلف عن الضبط الإداري القضائي المتمثل بالإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد وقوعها فهو إجراء علاجي لا وقائي.

وتتمثل الاساليب الإدارية للضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بحظر نشاط معين، والأذن المسبق لممارسة عمل معين والغرامات الإدارية أو اغلاق محل، سحب الغاء تصريح، تعليق الدراسة، المؤتمرات، الطيران، الملاعب، الحجر الصحي.

الفرع الثاني: التعريف بالضبط الإداري الدولي

في الآونة الاخيرة تحول مفهوم الضبط الإداري من ضبط داخلي اي قرارات تتخذها سلطات الضبط الإداري الوطنية لحماية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة إلى ضبط دولي أو عالمي، نتيجة لظهور مشاكل واخطار

(١)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٩، ص ١١١.

(٢)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق ص ١١٣.

(اللياقة الصحية الكاملة بدنياً وعقلياً واجتماعياً حق يكفله المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة ان توفر مستلزمات التمتع به لتمكنه من المشاركة في بناء المجتمع وتطويره).

وكذلك نصت المادة (٣٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على الضمان الصحي والاجتماعي والمادة (٣١) الذي اكدت على الحق في الرعاية الصحية^(١).

كما ان هناك العهود والمواثيق التي تعد اساساً لتطبيق الضبط الإداري الصحي منها (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ والذي نص على ((٢- تشمل التدابير التي يتعين على الدول الاطراف في هذا العهد اتخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق تلك التدابير اللازمة من أجل: ج- الوقاية من الامراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والامراض الاخرى وعلاجها ومكافحتها))^(٢).

وكذلك الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤ والذي نص على ان ((تقر الدول الاطراف بحق كل من في المجتمع بالتمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه وفي

المختصة بتحقيق النظام العام، وما هي الوسائل التي تستطيع ان تمارسها تجاه الدول بغية الوصول إلى هدفها.

المطلب الثاني

مفهوم الضبط الإداري الدولي الصحي

سنتناول في هذا المطلب التعريف بالضبط الإداري الصحي في الفرع الأول وفي الفرع الثاني سنخصصه للتعريف بالضبط الإداري الدولي الصحي وكالاتي:

الفرع الأول: التعريف بالضبط الإداري الصحي

يقصد بالضبط الإداري الصحي مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الهيئات الإدارية المختصة بهدف حماية الأفراد من الامراض والأوبئة ومكافحتها ومن انتشارها، مثال ذلك مراقبة الاغذية وفرض القيود الصحية اللازمة على المحلات العامة والمطاعم، وشروط التخلص من القمامة والصرف الصحي ومنع تجمع المياه والاساخ بما يجعلها بؤرة لانتشار الامراض أو الأوبئة أو مضايقة المواطنين والتأكد من صلاحية مياه الشرب وتنظيم جرعات التلقيح، وتقوم بإجراءات الحجر الصحي لمنع انتشار الأوبئة.

والضبط الإداري الصحي امر مسلم به

في القوانين كافة، وان كان الاهتمام به يختلف من دولة لأخرى، حيث نصت الكثير من قوانين الدول على حماية الصحة العامة وبشكل صريح بموجب قوانين خاصة، حيث اشار المشرع العراقي إلى ذلك في المادة الأولى من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ على

(١)- نصت المادة (٣٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على انه ((تكفل الدولة للفرد وللأسرة وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن اللائم)) ونصت المادة (٣١) من نفس الدستور على انه ((تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين (٠٠٠٠٠)).

(٢)- ينظر: المادة (١٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

اصبحت تهدد صحة الانسان وخاصة الاطفال^(٣).

وظهور امراض وبائية انتقالية تتعدى بأخطارها واثارها حدود الدول، كما هو الحال بالنسبة لفيروس كورونا، الأمر الذي يتطلب مواجهة ذلك بتكاتف وتضامن دولي من خلال منظمة الصحة العالمية، لان الفيروس لا يميز بين الامم والأيدولوجيات وبين الدول المتقدمة والفقيرة، لذا ينبغي مواجهة ذلك الالتزام بالإرشادات والمبادئ التوجيهية المقدمة من منظمة الصحة العالمية، والتي من خلالها يتم تقديم الدعم التقني واللوجستي للدول لمواجهة هذه الأوبئة وبناء عالم اوفر صحة والتغطية الصحية الشاملة للجميع، وتدعيم وتطوير وتوزيع اللقاحات.

ومنظمة الصحة العالمية هي احدى الوكالات التابعة للأمم المتحدة في مجال الصحة انشأت عام ١٩٤٨ وهي السلطة التوجيهية والتنسيقية ضمن المنظومة في المجال الصحي.

ومن خلال ما تقدم نستطيع ان نعرف الضبط الإداري الصحي بأنه، مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تتخذها سلطات الضبط الدولية لمواجهة امراض تهدد الانسانية برمتها وذلك لعدم عدم قدرة الدول على مواجهتها بمفردها وبإمكانياتها.

والسؤال الذي يثار هل هذه الإجراءات والوسائل كافية لمواجهة هذا الخطر؟

حصول المواطن مجاناً على خدمات الرعاية الصحية الاساسية وعلى مرافق علاج الامراض من دون اي نوع من انواع التمييز^(١).

ايضاً اشار دستور منظمة الصحة الدولية لسنة ١٩٤٨ إلى تحسين الصحة ومكافحة الامراض ولاسيما الامراض السارية، بأنها خطر على الجميع فقد جاء في المادة (٢) من دستور المنظمة على ان ((انشاء ما قد يلزم الخدمات الإدارية والفنية، مما في ذلك الخدمات الوبائية والاحصائية والحفاظ عليها وتشجيع وتقدير الجهود الرامية لاستئصال الوباء والامراض المزمنة وغيرها من الأمراض))^(٢).

وزاد الاهتمام بالصحة العامة في الوقت الحاضر وذلك لزيادة عدد السكان وسهولة انتشار الامراض وظهور امراض لم تكن معروفة من قبل مثل افلاونزا الطيور، فايروس كورونا.

الفرع الثاني: التعريف بالضبط الإداري الدولي الصحي

كما ذكرنا سابقاً قد تظهر تحديات ومخاطر تتعدى حدود الدول وامكانياتها، فإذا كان من اهداف الضبط الإداري الرئيسية حماية صحة الانسان من مخاطر الامراض المختلفة فإن هذا الهدف قد تغير وذلك لتغير نوعية المخاطر التي تهدد صحة الانسان وسبل معالجتها مثلاً تغير المناخ وارتفاع درجات حرارة الكرة الارضية والاحتباس الحراري وتلوث البيئة بالغازات السامة، واستخدام الانترنت والاجهزة الذكية التي

(٣)- ينظر: المادة (٣٩ / ١) من الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤ .

(١)- ينظر: المادة (٢) من دستور منظمة الصحة العالمية لسنة ١٩٤٨ .

(٢)- استاذنا د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص ١١٢ .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا الموسوم ب(الضبط الإداري الدولي الصحي- فايروس كورونا نموذجاً) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وكالاتي:

اولاً: الاستنتاجات

- ١- هدف الضبط الإداري الداخلي حماية النظام العام داخل الدولة الواحدة فيما غاية الضبط الإداري الدولي حماية امن الانسانية في جميع الدول.
- ٢- اختلاف سلطات الضبط الإداري الداخلي المتمثلة بالسلطة التنفيذية في الدولة عنه في الضبط الإداري الدولي، المتمثلة بالمنظمات الدولية.
- ٣- تبيان الوسائل اللازمة لممارسة الضبط الإداري الداخلي والمتمثلة بالقرارات الإدارية(الفردية والتنظيمية) والمتمثلة بالإرشادات والتوصيات والمبادئ التوجيهية والوسائل الصادرة عن منظمة الصحة العالمية.
- ٤- وجود مخاطر وتحديات تفوق امكانية الدول هي التي استلزمت وجود ضبط إداري دولي.

ثانياً: التوصيات

- ١- ضرورة ان يتضمن دستور منظمة الصحة العالمية نصاً يلزم الدول بالتعليمات والتوصيات والمبادئ التوجيهية التي تصدرها منظمة الصحة العالمية.

بطبيعة الحال لا بد من التزام الدول بهذه الإجراءات والوسائل التي من خلالها تستطيع ان تتحمل المسؤولية المترتبة على مخالفة تلك الإجراءات ولكي تتمكن ان إجراءات المنظمة ملزمة ولا يمكن مخالفتها.

المصادر

- ١- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، (ب)، (ت).
- ٢- د. علي بدير، د. عصام البرزنجي، ومهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
- ٣- نواف كنعان، القانون الإداري، ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.
- ٤- د. ماهر صالح علاوي، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٩.
- ٥- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٦- دستور منظمة الصحة العالمية لسنة ١٩٤٨.
- ٧- قانون وزارة الداخلية رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٠.
- ٨- قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١.
- ٩- الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤.
- ١٠- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

٢- تقرير مسؤولية الدولة في حالة عدم التزامها بالتعليمات التي تصدرها منظمة الصحة العالمية.

٣- ضرورة التزام الدولة بكافة العهود والمواثيق والاتفاقيات الدولية في كل ما يتعلق بالصحة العامة وفرض الجزاءات على الدول المخلة بالتزاماتها التي وافقت عليها بموجب تلك المواثيق والاتفاقيات.

ABSTRACT:

Facing the outbreak of the Coronavirus that appeared in China at the end of last year, the administration and represented by the state had to intervene by taking quick and effective preventive measures and providing the necessary health care to citizens, to limit the spread of this epidemic that has become threatening the entire world, even if that restricts One of their freedoms that are guaranteed by the constitution and various international declarations and covenants. The administration assumes many and varied burdens within the framework of the exercise of its activities, and administrative control is one of the most important of these activities, and because it is a preventive system in the first place, it aims to preserve public order and protect basic rights and freedoms under normal or exceptional circumstances, not only at home, but also extending its impact abroad. Through international health cooperation to combat this virus, and therefore the state is obligated to intervene to control and combat everything that affects the public order, whether public security, public peace or public health is not only internally and also grows internationally.

Key words: control, administrative, health