سلطة الضبط الإداري في مكافحة المخدرات

م. د. بسام حميد محمود
جامعة القاسم الخضراء

The administrative police authority in drug control

M. Dr. Bassam Hameed Mahmoud
Al-Qasim Green University
bassamhameed796@gmail.com

Abstract:

Administrative police is one of the first tasks undertaken by the modern state, and this function is to protect the entity of society from any aggression, the administration was and will remain charged with the duty to confront the dangers that threaten society, and to provide tranquility, health and security for its members, and it is a continuous job that cannot be expected to end with the fulfillment of its order or the lapse of a certain period. Among the dangers faced by the administration is the phenomenon of drugs, which are natural or synthetic substances, the abuse of which results in great physical and mental harm. The spread of drug crimes is one of the biggest challenges facing the state, as its spread takes on different dimensions, whether political, health, social, or Security.

Also, the criminal confrontation of the drug phenomenon is no longer sufficient to eradicate this scourge, so it was necessary to use other means that contribute to prevent the spread of drugs, through concerted efforts between all the state's security, health and cultural agencies to combat drugs, in other words giving a role to the administration using the authority of administrative police to protect Public order in the face of drugs.

Key Words: Administrative police, drugs, public order.

الملخص:

الضبط الإداري يُعد من أولى المهام التي اضطلعت بها الدولة الحديثة, وتتمثل هذه الوظيفة في حماية كيان المجتمع من أي عدوان, فقد كانت الإدارة وستبقى مكلفة بواجب مواجهة المخاطر التي تهدد المجتمع, وتوفير السكينة والصحة والأمن لأفراده, وهي وظيفة مستمرة لا يتصور أن تنتهي بتحقيق أمرها أو فوات مدة معينة, ومن بين الأخطار التي تواجهها الإدارة هي ظاهرة المخدرات التي هي عبارة عن مواد طبيعية أو صناعية يترتب على تعاطيها أضراراً بدنية وعقلية كبيرة, فانتشار جرائم المخدرات يعد من أكبر التحديات التي تواجه الدولة, إذ إن انتشارها يأخذ أبعاداً مختلفة سواء كانت سياسية, أم صحية, أم اجتماعية, أم أمنية.

كما أن المواجهة الجنائية لظاهرة المخدرات لم تعد كافية للقضاء على هذه الآفة, فكان لزاماً الإستعانة بوسائل أخرى تساهم في الوقاية من انتشار المخدرات, عن طريق تظافر الجهود بين كافة أجهزة الدولة الأمنية والصحية والثقافية لمكافحة المخدرات, بمعنى آخر إعطاء دور للإدارة باستخدام سلطة الضبط الإداري لحماية النظام العام في مواجهة المخدرات.

الكلمات المفتاحية : الضبط الإداري, المخدرات, النظام العام.

المقدمة:

أولاً: أهمية موضوع البحث

تُعد وظيفة الضبط الاداري من أهم الوظائف التي تمارسها الإدارة, بهدف حماية نظام الدولة من الأخطار التي تهدده, بما تفرضه من أوامر وقرارات, ولكون المخدرات من أخطر المواد التي غزت المجتمع, وأضرت بالصحة العامة لأفراده, فهي مواد طبيعية أو من صنع البشر, ينجم عن تعاطيها بشكل غير منتظم وفي غير الأغراض الطبية فقدان الإدراك وأضرار بدنية وعقلية كبيرة, كان لزاماً التصدي لها بكافة الوسائل, ومن أهم هذه الوسائل الضبط الإداري, خصوصاً أن ظاهرة المخدرات لم تعد محصورة في بلد معين, وإنما اتسعت بمرور الزمن لتهدد كل المجتمعات, فهي ظاهرة أشغلت مجتمعات العالم أجمع لتأثيرها النفسي والاجتماعي على أفراد المجتمع.

أما أهمية موضوع البحث فتكمن في أهمية موضوع المخدرات, وخطورة هذه المواد على صحة أفراد المجتمع وأمنهم, وما يترتب على هذه الظاهرة من آثار اقتصادية واجتماعية سلبية, فضلاً عن أن دراسة دور سلطة الضبط الإداري في مكافحة المخدرات ضروري خصوصاً في ظل التزايد الحاصل في تعاطي المواد المخدرة والإتجار بها خصوصاً في العراق.

ثانياً :إشكالية البحث

تتمثل مشكلة البحث في السعي إلى التعرف على دور سلطة الضبط الإداري في مكافحة ظاهرة المخدرات, وما الوسائل المتاحة لسلطة الضبط للقيام بمهامها في مكافحة هذه الظاهرة؟, ومن هي الجهات المختصة بمكافحة المخدرات؟, وكيف عالج المشرع العراقي في قانون المخدرات رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ دور هذه الجهات؟.

ثالثاً: منهجية البحث

سيتم في هذه الدراسة اعتماد المنهج التحليلي, وذلك بتحليل التشريعات كقانون المخدرات والمؤثرات العقلية العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ للوصول إلى النتائج المتوخاة.

رابعاً : نطاق البحث

اقتصرت دراستنا لموضوع سلطة الضبط الإداري في مكافحة المخدرات على قانون المخدرات والمؤثرات العقلية العراقي رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧, مع الإشارة لبعض التشريعات العراقية الأخرى كلما اقتضت الدراسة ذلك.

خامساً : خطة البحث

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين نتناول في الأول مفهوم الضبط الاداري والمخدرات بعد تقسيمه إلى مطلبين, الأول لدراسة مفهوم الضبط الاداري, أما الثاني فسيكون مخصصاً لتوضيح مفهوم المخدرات, أما المبحث الثاني فسيكون مكرساً لشرح هيئات الضبط المختصة بمكافحة المخدرات ووسائلها, والذي بدوره يُقسم إلى مطلبين الأول متعلق بهيئات الضبط المختصة, أما الثاني فيتعلق بوسائل الضبط الإداري في مواجهة المخدرات.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري والمخدرات

تعد وظيفة الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لازمة لاغنى عنها لاستقرار الحياة الاجتماعية, فهي تهدف إلى حماية نظام الدولة من كافة الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته, بما تفرضه من أوامر وقرارات, ولأهمية هذه الوظيفة كان لزاماً على الإدارة استخدامها في مكافحة المخدرات, بوصف الأخيرة من أخطر المواد التي غزت المجتمع, وأضرت بالصحة العامة لأفراده, لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالآتي :

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

المطلب الثاني: مفهوم المخدرات

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

تُعد وظيفة الضبط الاداري من الوظائف القديمة, التي تمارسها الجهة الادارية المختصة, لغرض تحقيق الأمن واستتباب النظام داخل المجتمع, إذ يترتب على عدم القيام بهذه الوظيفة أن تعم الفوضى والاضطراب بالشكل الذي يؤدي إلى الاخلال بتوازن المجتمع ذاته, لذا سنتناول مفهوم الضبط الإداري بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وكالآتي:

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري

الفرع الثاني : أنواع الضبط الإداري

الفرع الثالث : أهداف الضبط الإداري

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري

هناك من الفقه الإداري من عرف الضبط الاداري بكونه " حق الادارة في أن تفرض القيود على حرية الأفراد بقصد حماية وحفظ النظام العام"[١] , في حين عرفه أخر بأنه " وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً بالحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة, عن طريق اصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزمها الحياة الاجتماعية"[٢].

وهناك من وضح معنى الضبط الإداري بأنه " نشاط إداري عام تتدخل به الإدارة في نشاط الأفراد لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً, لغرض اقرار الأمن العام والمحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة"[٣].

---

(١) د. سليمان الطماوي : الضبط الاداري, بحث منشور في مجلة الأمن والقانون , كلية شرطة دبي , عدد(١), السنة(١) , كانون الثاني ١٩٩٣ , ص٢٧٤.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٨٧, ص٤٧٥.

(٣) د. محمد محمد بدران : الطبيعة الخاصة للضبط الاداري والآثار القانونية المترتبة عليها(دراسة في القانونين المصري والفرنسي), دار النهضة العربية , القاهرة , ١٩٨٩, ص٢٤, وينظر أيضاً حكم محكمة التمييز رقم(٢١١٤/ح/١٩٦٦) في ١٩٦٦/٨/٢٨, منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني, العدد٢, السنة الخامسة , كانون الأول , ١٩٦٦, ص١٩١.

وعرفه آخر بأنه " وسيلة وقائية تلجأ إليها الإدارة فتصدر بشأنها القرارات التنظيمية والفردية لحماية النظام العام, فتتصدى للجرائم الماسة به قبل وقوعها"[١], وعُرِف أيضاً بأنه " تدخل الادارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر, ذلك النشاط الذي يقتضيه العيش في الجماعة"[٢].

ومن خلال التعريفات سالفة الذكر, فإن للإدارة وظيفة تتمثل بالضبط الإداري هدفها حماية النظام العام بمدلولاته المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة, وهذه الوظيفة تتطلب فرض قيود على حريات الأفراد سواء كانت حريات شخصية أم فكرية أم اقتصادية حماية للنظام العام, وهذه الوظيفة وقائية بمعنى تسبق الاخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه, ولذا **نرى** أن **الضبط الاداري هو "مجموعة إجراءات وقرارات تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام".**

الفرع الثاني

أنواع الضبط الإداري

للضبط الاداري نوعان ضبط إداري عام وضبط إداري خاص وكالآتي:

أولاً : الضبط الإداري العام

وتكون وظيفته العمل بكل الوسائل المتاحة لمنع أو محاولة منع كل اضطراب أو اخلال بالنظام العام, إذ إن من واجب سلطة الضبط الإداري أن تتدخل لمنع كل فعل يخل أو من شأنه أن يخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام,الصحة العامة,السكينة العامة)[٣], فهو الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري, إذ يتكون من مجموعة من القيود والضوابط التي تهدف لحماية النظام العام في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص في هذه الناحية أو تلك[٤].

ثانياً : الضبط الإداري الخاص

ويقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد[٥], إذ قد تحتاج الإدارة إلى سلطات ضبط لحالات خاصة لا تكفي فيها سلطتها العامة للضبط الإداري العام, فتُعطى صلاحيات ضبط خاص بموجب نصوص قانونية أو قرارات إدارية, وهكذا يهدف الضبط الإداري الخاص لحماية النظام العام ولكن في مجالات محددة, كبعض الأماكن التي يُمارس فيها أنواع خاصة من النشاط[٦], وقد يتعلق الضبط الخاص بتنظيم ممارسة مهنة أو نشاط معين[٧], وقد يتعلق ببعض الفئات من الأشخاص كتنظيم إقامة الأجانب.

---

(١) د. سعد العلوش : مبادئ القانون العام , مطبعة الإرشاد , بغداد , ١٩٧٢ , ص١٣٠.

(٢) د. شاب توما منصور: القانون الاداري, الكتاب الأول, ط١, دار العراق للطباعة, بغداد,١٩٨٠, ص١٦٩.

(٣) د. محمد محمود سعيد : نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, ٢٠١٩, ص٥٢.

(٤) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, ٢٠٠٠, ص٢٤٦.

(٥) د. مازن ليلو : القانون الإداري, ط٣, مطبعة أنوار دجلة , بغداد , ٢٠١٦, ص٩٨.

(٦) د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري , من دون دار نشر ,٢٠٠٩, ص١٦٣.

(٧) د. محمد محمود سعيد : نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية , مرجع سابق , ص٥٦.

الفرع الثالث

أهداف الضبط الإداري

إن هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام والأخير هو" مجموعة العناصر والمصالح الأساسية في المجتمع سواء كانت اقتصادية, أم سياسية, أم اجتماعية, والتي يقوم عليها كيان المجتمع, ويُشكل احترامها شرطاً لممارسة الفرد لحريته"[١], لكن معظم الفقه الإداري يرى بأن النظام العام يتضمن ثلاثة عناصر وهي[٢] :

١- الأمن العام: ويقصد به تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الانسان على نفسه وماله من خطر أي اعتداء أو انتهاك, واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث والاخطار العامة كالحرائق والسيول, ومنع الانتهاكات التي يقوم بها الانسان كالقتل والسرقة..

٢- السكينة العامة: ويقصد به توفير الهدوء في الطرقات والأماكن العامة عن طريق منع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم.

٣- الصحة العامة: ويقصد به حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أوبئة وأمراض, إذ تعمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتعمل على منع انتشارها, وتشرف على توفير المياه الصالحة للشرب, وتراقب تقيد المحال العامة بشروط الصحة.

ولتماس ظاهرة المخدرات بالصحة العامة كان لزاماً على المشرع الحفاظ على صحة ألافراد[٣] , وهذا واضح في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ من حيث منع الطبيب من أن يقوم بوصف مادة مخدرة إلا بقصد العلاج الطبي, ويحظر عليه أن يحرر وصفة أدوية مخدرة لإستعماله الخاص[٤] , وكذلك فيما يتعلق بحظر استيراد المواد المخدرة إلا بالطرق التي نص عليها المشرع, وتقييد استعمال المواد المخدرة إلا في أماكن محددة مثل المستشفيات أو الصيدليات.

---

(١) د. بسام حميد محمود : تقييد النظام العام لحرية التظاهر (دراسة مقارنة) , بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية, جامعة بابل, المجلد(١٣), العدد(٥٣), ايلول ٢٠٢١, ص١٤٠, وينظر أيضاً حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٦٣/اتحادية/٢٠١٢) , في ٢٠١٢/١٠/١١.

(٢) د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الاداري , مرجع سابق , ص١٥٩ وما بعدها , وينظر أيضاً د. بسام حميد محمود : التنظيم القانوني لواجب الموظف العام في كتمان الأسرار الوظيفية (دراسة مقارنة) , دار الجمعة الجديدة , الاسكندرية, ٢٠٢٢,ص١٢٨, وينظر قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢١/قضاء إداري/١٩٩٢) , في ١٩٩٢/٢/٢٥.

(٣) د. إسماعيل نعمة , محمد حسون عبيد : أسباب وآثار جريمة تعاطي المخدرات , بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية , كلية التربية للعلوم الانسانية , جامعة بابل , المجلد (٢٣), العدد (٤), كانون الأول ٢٠١٦, ص٩.

(٤) المادة (١٦) من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧, الوقائع العراقية العدد(٤٤٤٦) في ٢٠١٧/٥/٨.

المطلب الثاني

مفهوم المخدرات

سنحاول في هذا المطلب دراسة تعريف المخدرات وأنواعها وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : تعريف المخدرات

الفرع الثاني : أنواع المخدرات

الفرع الأول

تعريف المخدرات

اختلف الفقه في تعريف المخدرات فمنهم من يرى أن المخدرات هي "كل مادة تُحدث في جسم الانسان تأثيراً من نوع خاص له أعراض معينة حددتها مؤلفات الطب سواء تناولها بالفم أو الحقن أو الأنف أو بأي طريقة أخرى"[١] , فالمخدرات وفقاً لهذا التعريف هي مادة تؤثر على جسم الانسان تاثيراً ذو اعراض معلومة لدى الأطباء المختصين بذلك, كما أن هذا التعريف بين أن المادة تعتبر مخدرة بغض النظر عن طريقة أخذها سواء بالفم أو الأنف أو أي طريق آخر , وهناك من عرفها بأنها" مادة طبيعية أو مصطنعة تؤثر في جسم الانسان فتغير احساسه وتصرفاته وفي بعض وظائفه, ولتكرار استعمال هذه المواد نتائج خطيرة على الجسد والعقل, وتأثيرها مؤذي للبيئة والمجتمع"[٢].

وهناك من يرى بأنها" كل المواد المستحضرة أو المصنعة التي تحتوي على عناصر منبهة أو مسكنة, والتي من شأنها إذا أُستعمِلَت بتكرار في غير الأغراض الطبية الموجهة أن تؤدي للإدمان, وتسبب أضراراً بدنية وعقلية"[٣], ويؤخذ على هذا التعريف اقتصاره في تعريف المخدرات على المواد المصنعة وعدم شموله للمواد المخدرة الطبيعية, فالأخيرة أيضاً لها آثار سلبية على جسد وعقل الانسان.

وعرفها آخر بأنها "كل مادة ينتج عن تعاطيها فقدان كلي أو جزئي للإدراك بصفة مؤقتة, بحيث تقود إلى تشويش العقل والحواس بالتخيلات والهلاوس, وبعد زوال تأثيرها يعود إلى طبيعته العادية[٤], وعُرِفت أيضاً بأنها" مواد تؤثر على الجهاز العصبي المركزي, وتُسبب تغيرات في وظائف المخ, تتمثل بتنشيط أو اضطراب في عمل خلايا العقل, وتؤثر على مركز الذاكرة, والإدراك والنطق"[٥], ويؤخذ على هذين التعريفين أنهما قصرا تأثير المخدرات على إحداث الهلاوس والتخيلات والضرر بالجهاز العصبي المركزي فقط, دون النظر إلى الآثار العضوية الأخرى, كتأثير المخدرات على أجهزة الجسم الحيوية كالكبد مثلاً.

وحقيقة أن المشرع العراقي في قانون المخدرات لم يُعرف المخدرات وإنما ذكر بأنها " كل مادة طبيعية أو تركيبة من المواد المدرجة في الجدول الأول والثاني والثالث والرابع الملحقة في هذا القانون(وهي قوائم المواد المخدرة التي

---

(١) د. عوض محمد : قانون العقوبات الخاص , المكتب المصري الحديث , القاهرة , ١٩٦٦ , ص٢٤.

(٢) د. أنطوان لطف الله : المسكرات والمهدئات , ط١, دار النهار للنشر, بيروت , ٢٠٠٣, ص١٤.

(٣) د. حميد ياسر: ظاهرة المخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية, بحث منشور في مجلة البحوث الجغرافية, جامعة الكوفة , العدد(٢١), ٢٠١٥ , ص٢٥٨.

(٤) د. يوسف عبد الحميد : جريمة المخدرات آفة تهدد المجتمع الدولي, دار الحامد , عمان , ص١٧.

(5) R. Coomber : Key Concepts in Drugs and Society,2013,P.2

اعتمدتها الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ وتعديلاتها)"[١], **وبدورنا** لا نؤيد وضع جداول بالمواد المخدرة لكون التطور مستمر في علم الكيمياء, ومن شأن ذلك اختراع مواد مخدرة لا تكون موجودة في الجداول المرفقة بالقانون.

ونرى أن المخدرات هي" أي مادة طبيعية أو صناعية ينتج عن تعاطيها فقدان الجسم لوظيفة أو أكثر من وظائفه".

الفرع الثاني

أنواع المخدرات

تُقسم المخدرات بحسب طريقة إنتاجها إلى نوعين مخدرات طبيعية ومخدرات كيمياوية:

١-المخدرات الطبيعية (النباتية): مجموعة نباتات موجودة بالطبيعة, والتي تحتوي ثمارها أو أوراقها أو مستخلصاتها على عناصر مخدرة, يقود تعاطيها إلى فقدان كلي أو نسبي للإدراك, كما أنها قد تترك لدى المتعاطي ادماناً نفسياً أو عضوياً ومن أمثلتها(القنب الهندي, الخشخاش,القات...)[٢].

٢-المخدرات الكيمياوية : وهي على قسمين هما المخدرات المصنعة والمخدرات التخليقية, وكلاهما ليس من المخدرات الطبيعية, فهي تنتج أما من خلط المخدر النباتي بمادة كيميائية, أو أن يكون المخدر من مواد كيميائية خالصة دون اضافة أي مخدر طبيعي[٣], فالمخدرات الصناعية تُعرف بأنها مخدرات مصنعة تستخرج من النباتات ذات الطبيعة المخدرة, بحيث ينتج من التفاعل الكيميائي مادة ذات تأثير أشد من المادة الأصلية التي صنع منها كالمورفين والهيروبين[٤], أما المخدرات المُخَلقة فهي المخدرات التي ليست من أصل نباتي, وإنما تُنتج بمعامل الأدوية أو معامل مراكز البحوث, ويتم الحصول عليها بواسطة تفاعلات كيميائية عديدة بين مركبات كيميائية مختلفة, ومن أمثلتها المنشطات والمهبطات والمهلوسات[٥].

المبحث الثاني

هيئات الضبط المختصة بمكافحة المخدرات ووسائلها

سنحاول في هذا المبحث دراسة الهيئات الضبطية المختصة بمكافحة المخدرات, سواء كانت هيئات عامة أم خاصة, كما سندرس وسائل سلطات الضبط الإداري في مواجهة المخدرات وذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول: هيئات الضبط المختصة بمكافحة المخدرات.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في مواجهة المخدرات.

المطلب الأول

هيئات الضبط المختصة بمكافحة المخدرات

تختص سلطة الضبط الإداري بحماية النظام العام ومنع أي اخلال به, ولذا فمكافحة المخدرات من أهم واجباتها لما تشكله المخدرات من خطر على النظام العام, وتتعدد هيئات الضبط المختصة بمكافحة المخدرات فهناك هيئات عامة وأخرى خاصة, وهذا من سنتناوله في الفرعين الآتيين:

---

(١) البند (أولاً) من المادة (١) من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧.

(٢) فرقد عبود: المخدرات ودورها في اجرام الانسان, بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق, كلية القانون, جامعة كربلاء, العدد(٢), السنة الثالثة, ٢٠١١, ص١٦٨.

(٣) المرجع السابق , ص١٦٩.

(٤) د. يوسف عبد الحميد : جريمة المخدرات آفة تهدد المجتمع الدولي , مرجع سابق , ص٤٢.

(٥) القاضي موفق حماد عبد : جرائم المخدرات , مكتبة السنهوري , بغداد , ٢٠٠٣, ص٢٣.

الفرع الأول: أجهزة الضبط العامة

الفرع الثاني: اجهزة الضبط الخاصة

الفرع الأول

أجهزة الضبط العامة

أولاً– الأجهزة الاتحادية:

تتمثل الأجهزة الاتحادية المختصة بمكافحة المخدرات بالأجهزة الأمنية ووزارة الصحة ودوائر الكمارك, فالأجهزة الأمنية مهمتها الحفاظ على أمن وسلامة أفراد المجتمع ومنع أي اخلال بالنظام العام, وبالتالي هي مختصة بمكافحة المخدرات, وبالإضافة للأجهزة الأمنية هناك وزارة الصحة التي أيضاً تُعد من الجهات المختصة بمكافحة المخدرات بالإستناد لنصوص قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١[١], بالإضافة إلى دور الوزارة في منح اجازة استيراد أو نقل أو تصدير المواد المخدرة استناداً لقانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧[٢].

وبالاضافة لما تقدم هناك دوائر الكمارك والمنافذ الحدودية, إذ تؤدي الأخيرة دوراً محورياً في مكافحة المخدرات, فضعف مراقبة الشحنات الجوية والطرود البريدية وضعف تفتيشها من أهم الأسباب التي تقود إلى تهريب وانتشار المخدرات, ويتعزز دور السلطات الكمركية من خلال التنسيق مع وزارتي الصحة والداخلية, وفي هذا الشأن نرى أن قانون المخدرات والمؤثرات العقلية العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ نص على" **أولا**– تلتزم وزارة الصحة بإبلاغ المديرية العامة للمنافذ الحدودية والسلطات الكمركية عن طبيعة ونوع وكمية المواد المخدرة المراد استيرادها, مع تكليف صيدلي في كل منفذ حدودي للكشف على المواد المراد استيرادها ومطابقتها مع إجازة الاستيراد, .., **ثانياً**– ترسل المواد المخدرة التي تم استلامها وفق الإجراءات المنصوص عليها في البند(أولاً) من هذه المادة إلى مخازن الأدوية التابعة إلى وزارة الصحة, ومن ثم تسلم إلى الجهات المستوردة "[٣] , فالنص يتكلم عن تعاون بين وزارة الصحة والسلطات الكمركية, من خلال أن تقوم وزارة الصحة بإبلاغ الكمارك عن المادة المخدرة المراد استيرادها من حيث طبيعتها ونوعها والكمية المطلوبة, وعند استلام هذه المادة تُرسل إلى مخازن وزارة الصحة, حتى تُسلم بعد ذلك للجهات المستورِدة.

ثانياً– الأجهزة المحلية:

بعد عام ٢٠٠٣ انتقل العراق إلى نظام إداري جديد, واتجهت البلاد نحو تغيير جذري في المفاهيم والمبادئ السياسية والاجتماعية والاقتصادية, واتجه نحو ارساء دعائم النظام الفيدرالي واللامركزية في الإدارة, وتُوج هذا الاتجاه بصدور دستور ٢٠٠٥ الذي نص على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم, ومحافظات لامركزية, وإدارات محلية"[٤], ونص أيضاً على" ثانياً– تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون", ثالثاً– يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة...."[٥].

---

(١) المادة (٣,٢) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١, الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤٥) في١٩٨١/٨/١٧.

(٢) المادة (٨) من القانون المذكور.

(٣) المادة (٢٦) من القانون نفسه.

(٤) المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

(٥) المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥.

وبالتالي فالمحافظ من الأجهزة المحلية التي لها واجب في مكافحة المخدرات, إذ له سلطة الأمر وتوجيه الأجهزة الأمنية من أجل القيام بالإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام من أي خطر, ولا شك أن المخدرات من ضمن هذه الأخطار, إذ نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على أن من صلاحيات المحافظ هي "عاشراً- للمحافظ سلطة الأمر على الأجهزة الامنية المحلية والتشكيلات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة..."[١] , وكذلك من صلاحيات المحافظ الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها, بالاستناد لنص البند رابعاً من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, ولاشك أن من بين هذه المرافق المؤسسات الصحية, إذ يستطيع تفتيشها والتأكد من التزامها بالتعليمات المتعلقة بتداول المادة المخدرة والرقابة على صرف هذه المواد, ومدى الالتزام بالاجراءات الرقابية التي يتعين القيام بها من أجل مراقبة الصيدليات من أجل ضمان الالتزام بتطبيق التعليمات التي تضمن عدم تسرب المواد المخدرة.

الفرع الثاني

أجهزة الضبط الخاصة

هناك اجهزة ضبط إداري متخصصة بمكافحة المخدرات سيتم تناولها تباعاً.

أولاً: الهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية

إذ نص قانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ على" أولاً – تؤسس في وزارة الصحة هيئة تسمى (الهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية)[٢] , ونص القانون في نفس المادة على تشكيلها " ثانياً: تتألف الهيئة من:

أ. وزير الصحة	رئيساً
ب. وكيل وزارة الداخلية	نائباً للرئيس
جـ. مدير عام دائرة الأمور الفنية في وزارة الصحة	عضوا
د.المستشار الوطني للصحة النفسية	عضوا
هـ. ممثل عن كل من الجهات التالية من ذوي الخبرة	عضوا

والاختصاص في شؤون المخدرات لا تقل درجته عن مدير عام

١ . الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
٢. وزارة العدل.
٣. وزارة المالية / الهيئة العامة للكمارك.
٤. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .
٥. وزارة الزراعة.
٦. جهاز المخابرات الوطني العراقي.
٧. شرطة الكمارك.
٨. المديرية العامة لمكافحة المخدرات في وزارة الداخلية.

---

(١) المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ , منشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) في٢٠٠٨/٣/٣١.

(٢) المادة (٣) من قانون المخدرات و المؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

٩. جهاز الأمن الوطني.

و: مدير البرنامج الوطني لمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية في وزارة الصحة. عضوا

ز: مدير عام دائرة الطب العدلي عضوا

ح: نقابة الصيادلة عضوا

ط: ممثل عن الجهة الأمنية المعنية بمكافحة المخدرات في إقليم كوردستان. عضوا

فهذه الهيئة تتشكل من عدد من الجهات التي لها علاقة بمكافحة المخدرات, لكن لنا بعض الملاحظات على تشكيل هذه الهيئة, فالمشرع نص على أن وزير الصحة هو رئيساً للهيئة, وكان الأجدر جعل رئيس الوزراء هو رئيس الهيئة من أجل ضمان سرعة تنفيذ القرارات الصادرة عنها, فضلاً عن التزام جميع الجهات بمضمون قراراتها, مع سهولة توفير مستلزمات نجاحها بوصف رئيس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية, ومن الملاحظات الأخرى أن المشرع نص على أن من ضمن تشكيلها ممثل عن نقابة الصيادلة, وأغفل الدور الرئيسي للأطباء في حين الطبيب هو من يصف الدواء.

وأغفل المشرع أيضاً الإشارة إلى عضوية ممثلين عن وزارات مهمة كالتربية والتعليم العالي والثقافة والشباب, خصوصاً أن لهذه الوزارات دور مهم في الوقاية من انتشار ظاهرة المخدرات, فتدني مستوى التعليم يزيد من تعاطي الشباب للمخدرات, لذا فالواجب أن يتم تضمين المناهج العلمية شروحات حول موضوع المخدرات وآثارها السلبية من كافة النواحي, فضلاً عن دور وزارة الثقافة وواجبها في إعداد البرامج والمطبوعات والأفلام والنتاجات السينمائية والمسرحية, والتي لها دور في بيان مساوئ المخدرات, لذا **ندعو** المشرع إلى تعديل المادة الثالثة من قانون المخدرات بإضافة عضوية ممثل عن وزارة التربية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة إلى تشكيل الهيئة.

وتتولى هذه الهيئة وضع السياسة العامة لاستيراد أي نوع من المخدرات وتصديرها ونقلها وصنعها وانتاجها, فضلاً عن قيامها بوضع الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات, بالاضافة إلى القيام بالإجراءات اللازمة لمكافحة ظاهرة التعاطي, وفق المنهج العلمي والإصلاحي والعلاجي للمدمنين, وتختص الهيئة أيضاً بتحديد كمية المواد المخدرة التي يجوز استيرادها أو تصديرها أو نقلها أو انتاجها أو زراعتها سنوياً للأغراض العلمية والطبية[١].

ثانياً: المديرية العامة لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية

من الهيئات الأخرى المختصة بالحفاظ على النظام العام من خلال مكافحة المخدرات ما نص عليه قانون المخدرات العراقي من تأسيس مديرية في وزارة الداخلية يرأسها ضابط مختص وذو خبرة تسمى المديرية العامة لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية[٢], وأعطى القانون المذكور لها مجموعة اختصاصات منها ضبط المواد المخدرة والمؤثرات العقلية التي يتم الاتجار بها بشكل مخالف لأحكام هذا القانون, وكذلك توثيق البيانات عن العراقيين أو الأجانب المحكومين عن جرائم الاتجار بالمخدرات, ومراقبة نشاطاتهم الحاضرة منعاً لعودتهم لارتكاب جرائم جديدة,

---

(١) المادة (٥) من قانون المخدرات العراقي رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٦) من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

فضلاً عن قيامها بمراقبة المجازين باستيراد أو تصدير أو نقل أو صناعة أو حيازة المواد المخدرة من أجل التأكد من التزامهم بضوابط الإجازة, وكذلك تتولى توجيه ومتابعة نشاطات مديريات شرطة مكافحة المخدرات في الاقليم والمحافظات من أجل مكافحة هذه الظاهرة حماية للنظام العام[١].

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري في مواجهة المخدرات

إن هيئات الضبط الإداري تُمارس اختصاصها في حماية النظام العام ووقايته من أي خطر أو تهديد, وتُمارس اختصاصها عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية تُكافح بها المخدرات حماية للنظام العام[٢], ولذا سنتناول هذه الوسائل تباعاً.

الفرع الأول : لوائح الضبط.

الفرع الثاني : قرارات الضبط الفردية.

الفرع الثالث : الجزاء الإداري.

الفرع الأول

لوائح الضبط

تطرق الفقه إلى تعريف لوائح الضبط فمنهم من يرى أنها " قرارات تتضمن قواعد عامة وملزمة, تُطبق على عدد غير محدد من الأفراد, ولا يهم في ذلك عدد الذين تُطبق عليهم"[٣], وعرفها آخر بأنها" قرارات لها سمة القانون من حيث الموضوع, إذ تضع أحكاماً عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية, بقصد حماية النظام العام"[٤], **ونرى** بأنها" مجموعة القواعد العامة الموضوعية المجردة التي تضعها الإدارة للمحافظة على النظام العام".

ومن خلال ما تقدم, فإن لوائح الضبط تتضمن قواعد عامة مجردة تهدف لحماية النظام العام, ويُعد هذا الأسلوب هو الأفضل لحماية النظام العام على أساس أن سلطة الضبط تخاطب الكافة بقواعد عامة مجردة, وتخضع لوائح الضبط لمجموعة شروط منها عدم مخالفتها لنصوص القانون, فضلاً على وجوب أن تصدر في صورة قواعد عامة مجردة, ويجب أن تُطبق على الأفراد في إطار مبدأ المساواة أمام القانون[٥].

وللوائح الضبط صور منها:

١- الحظر: ومعناه أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاولة نشاط معين حمايةً للنظام العام, والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يُعد انتهاكاً ومصادرة للنشاط[٦], وفي مجال سلطة الضبط في مكافحة المخدرات ما نص عليه قانون المخدرات رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ من اعطاء الحق لوزير الصحة في إصدار بيان يتضمن تعديل الجداول الملحقة بقانون المخدرات عن طريق إضافة مواد جديدة إلى جداول المخدرات, مما يعني حظر

---

(١) البند (أولاً) من المادة (٦) من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

(٢) د. زانا جلال : الموازنة بين الضبط الاداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها , المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية , ٢٠١٧, ص٣٣.

(٣) د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية , ط٤, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٨٤, ص٤٥٢.

(٤) د. إبراهيم طه الفياض : القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية) ، ط١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ،الكويت ، ١٩٨٨, ص٢٣٧.

(٥) د. عبد الحفيظ الشيمي: مبادئ القانون الإداري, ج١, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٤, ص٣١٠.

(٦) د. محمد محمود سعيد : نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية, مرجع سابق, ص١٥٩.

تعاطي أو الاتجار بهكذا مواد[١], ولا يقوم الوزير بإصدار بيان بإضافة مواد جديدة لجدول المخدرات إلا بالاعتماد على دراسات تقوم بها وزارة الصحة على المواد المخدرة, ومن الأمثلة على ذلك ادراج عقار (الترامادول) الى الجدول الثامن من جداول المخدرات الملحقة بقانون المخدرات[٢].

٢-الترخيص: في هذه الصورة اللائحة لا تأخذ مظهر حظر, وإنما تُخضع النشاط قبل ممارسته لنظام الترخيص أو الإذن المسبق, ويجد هذا النظام ضرورته في طبيعته الوقائية التي تتعلق بحفظ النظام العام, وفي مجال سلطة الضبط الإداري في مكافحة المخدرات نص قانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ على" أولاً -لا يجوز للصيدلي صرف مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية إلا بموجب وصفة طبية أصولية من طبيب, أو بموجب بطاقة رخصة صادرة عن وزارة الصحة, تحدد المخدرات والمؤثرات العقلية ومقدارها, ثانياً- يصدر وزير الصحة بياناً بالشروط الواجب توافرها للحصول على بطاقات الرخص المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة, وبالبيانات الواجب توافرها, والجهة الإدارية المختصة بإصدارها, والمقادير التي لا يجوز مجاوزة صرفها لصاحب البطاقة"[٣], فبموجب النص ليس للصيدلي أن يصرف أي مادة مخدرة إلا بموجب بطاقة رخصة تُحدد المواد المخدرة وكميتها, وهذه البطاقة تصدرها وزارة الصحة على أن يقوم وزير الصحة بإصدار بيان بالشروط اللازم توافرها للحصول على هذا البطاقة وطبيعة البيانات الضرورية, ومن هي الجهة الإدارية المختصة بإصدارها, وتحديد المقادير والكميات التي لا يجوز تجاوز صرفها لصاحب البطاقة, وهذا يعني بأنه ليس لكل صيدلي الحق في صرف مواد مخدرة وإنما يتقيد ذلك بالحصول على بطاقة رخصة صادرة من وزارة الصحة, أما كيفية الحصول على بطاقة الرخصة وشروطها, ومقدار المخدرات التي لا يجوز مجاوزة صرفها لكل صاحب بطاقة, فتُحدد بموجب بيان يصدره وزير الصحة.

وحسناً فعل المشرع عندما اشترط وجود بطاقة رخصة لكي تستطيع الصيدليات صرف المواد المخدرة حمايةً للنظام العام, ومنعاً لانتشار المواد المخدرة في كل الصيدليات,ولكن السؤال الذي يُطرح هل في واقعنا العراقي الحالي مطبق هذا الأمر؟ هل كل الصيدليات التي تصرف مواد مخدرة (كالمورفين والترامال وغيرها) تصرفها بموجب بطاقة رخصة صادرة من وزارة الصحة؟, أم الأمر غير مطبق في العراق.

وفي مجال الترخيص المسبق أيضاً, بَيَنَ قانون المخدرات أن وزير الصحة يصدر تعليمات تتضمن بيان الشروط اللازم توافرها في المحل, لكي تُمنح له إجازة الاتجار بالمخدرات[٤].

٣-تنظيم النشاط: قد تكتفي لائحة الضبط بمجرد تنظيم النشاط, فتضع اشتراطات معينة في اسلوب ممارسة الفرد لنشاط ما, وتبين حدود ممارسة هذا النشاط, ومن أمثلة ذلك في مجال سلطة الضبط في مواجهة المخدرات ما نص عليه قانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ بأنه "أولاً- لا يجوز استيراد المواد المخدرة إلا إذا كانت مسجلة في سجلات وزارة الصحة بتأريخ صدور إجازة الاستيراد, وثبتت صلاحيتها للاستعمال ومطابقتها للمواصفات

---

(١) المادة (٤٩) من قانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

(٢) بيان صادر عن وزارة الصحة والبيئة رقم (٣١٩) لسنة ٢٠١٨, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥١٩) في ٢٠١٨/١٠/٢٦.

(٣) المادة (١٩) من قانون المخدرات العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧, وفي حكم لمحكمة التمييز قضت فيه " ان كمية الأدوية المضبوطة بحوزة المتهم هي شريطين من الحبوب المخدرة , وأن المتهم أنكر متاجرته بالأدوية, وانه يتعاطى هذه الأدوية لكونه مريض, وحيازته لها بدون وصفة طبية لا يشكل جريمة, وإن صرف هذه الأدوية بدون وصفة طبية يتحملها صاحب الصيدلية الذي يقوم ببيعها....." , قرارها المرقم (٦٥٥/الهيئة الجزائية الثانية) في ٢٠٠٩/٨/٢٠.

(٤) المادة (١٥/خامساً) من قانون المخدرات العراقي.

والبيانات الواردة في إجازة الاستيراد بموجب تقرير من مختبرات الرقابة الدوائية , ثانياً– تُنظم وزارة الصحة اجراءات التثبت من الصلاحية والمطابقة بتعليمات يصدرها الوزير "[١].

فالنص السابق حظر استيراد أي مواد مخدرة إلا إذا كانت مسجلة بسجلات وزارة الصحة, فضلاً عن اشتراط النص عدم انتهاء صلاحيتها ومطابقتها للمواصفات التي حُددت في إجازة الاستيراد, وأعطت المادة لوزير الصحة بموجب تعليمات يصدرها الحق في تنظيم إجراءات التأكد من صلاحية المواد المخدرة المستوردة حتى لا يتم استيراد مواد مخدرة منتهية الصلاحية من الممكن أن تُشكل خطراً على حياة المرضى عند استخدامها, فضلاً عن صلاحيته في تنظيم اجراءات مطابقة هذه المواد للمواصفات الواردة في إجازة الاستيراد, من أجل ألا يتم استغلال اجازة الاستيراد من أجل الحصول على مواد مخدرة اخرى.

ومن صور تنظيم النشاط ما جاء به قانون المخدرات العراقي من إعطاء الحق لوزير الصحة في إصدار تعليمات لتحديد الشروط الواجب توافرها في المحل الذي يُجاز له المتاجرة بالمواد المخدرة[٢].

وكذلك فإن المشرع حَظَر على الطبيب وصف المواد المخدرة لمرضاه إلا بقصد العلاج الطبي, على أن يتم ذلك بموجب تعليمات تصدرها وزارة الصحة لتنظيم ذلك[٣], فالقانون بيَنَ أن لوزير الصحة اصدار تعليمات لتنظيم النشاط المتمثل بقيام الطبيب بوصف المادة المخدرة لمرضاه, والغرض من إصدار تعليمات بهذا الصدد هو حماية النظام العام عن طريق منع انتشار المخدرات, وما تسببه من خطر على الأمن والصحة العامة, فيما لو وُصِفَت لغير المرضى.

الفرع الثاني

قرارات الضبط الفردية

تُمثل القرارات الفردية اتصالاً مباشراً بين سلطة الضبط الإداري وبين فرد أو أفراد معينين, إذ تُعد الوسيلة الأكثر شيوعاً في مزاولة النشاط الضبطي[٤], ويُقصد بالقرار الضبطي الفردي هو أن تقوم الإدارة المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين أو اللوائح الضبطية على أفراد معينين بالذات[٥].

وقد يصدر القرار الفردي متضمناً أمراً بعمل شي ما كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط, وقد يصدر متضمناً الامتناع عن فعل شي كمنع مظاهرة, وقد يصدر متضمناً منح تصريح لمزاولة نشاط ما.

وفي مجال سلطة الضبط في مكافحة المخدرات نصت المادة (٨) من قانون المخدرات العراقي على " يكون استيراد المواد المخدرة والمؤثرات العقلية وتصديرها ونقلها بإجازة أو موافقة من وزير الصحة", فلوزير الصحة منح ترخيص أو اجازة لجهة ما لاستيراد أو تصدير ونقل المواد المخدرة, وأُكمِلَت هذه المادة بالمادة (١٠) التي حددت الجهات التي يجوز منحها اجازة الاستيراد أو النقل أو التصدير, كدوائر الدولة ومراكز البحوث والمعاهد العلمية, وأصحاب معامل التحاليل الكيميائية أو الصناعية أو الغذائية, وأصحاب المصانع والمحال المجازة بصنع الإدوية التي يدخل في تركيبها مواد مخدرة, وكذلك مكاتب الاعلام الدوائي المجازة, وبالتالي فإن الوزير يصدر قراراً فردياً بمنح الإجازة لإحدى الهيئات المحددة بموجب القانون.

---

(١) المادة (١٣) من قانون المخدرات رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

(٢) البند (خامساً) من المادة (١٥) من قانون المخدرات.

(٣) المادة (١٦) من قانون المخدرات.

(٤) د. محمد محمود سعيد : نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية , مرجع سابق , ص١٦٦.

(٥) د. مازن ليلو : القانون الإداري , مرجع سابق, ص١٠٢.

ونص قانون المخدرات على عدم جواز منح الإجازة المنصوص عليها في المادة(٨) الى المحكوم عليه بجرائم معينة كالجرائم المخلة بالشرف حمايةً للنظام العام[١].

وأيضاً نص قانون المخدرات على "خامساً- يصدر وزير الصحة تعليمات لتحديد الشروط الواجب توافرها في المحل الذي يُجاز له بالمتاجرة بالمواد المخدرة"[٢], وبالتالي من تطبيقات القرار الضبطي الفردي منح أجازة لمحل معين بالمتاجرة بالمواد المخدرة, متى توافرت فيه الشروط التي تتطلبها التعليمات التي يصدرها وزير الصحة, ولنا في صدد هذه المادة تعليق إذ نصت على وجود تعليمات تحدد الشروط الواجب توافرها في المحل الذي يجاز له المتاجرة بالمواد المخدرة, ولكن قانون المخدرات لم يبين ما المقصود بالمحل, وكان الأجدر بالمشرع أن يورد تعريفاً للمحل ضمن التعاريف والمصطلحات الواردة في المادة (١) منه على غرار ما جاء به قانون مزاولة مهنة الصيدلة الذي عرف المحل بأنه "الصيدلية أو المكتب العلمي لدعاية الأدوية, أو مذخر الأدوية أو مصنع الأدوية, أو مصنع مستحضرات التجميل المستعملة للأغراض الطبية..."[٣].

ومن تطبيقات القرار الضبطي الفردي أيضاً ما نص عليه قانون المخدرات من سلطة وزير الصحة في اعطاء إجازة لإحدى مصانع الأدوية من أجل صنع مستحضر طبي تدخل في تركيبه مواد مخدرة[٤], وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة العراقي بأن " تأسيس المصانع والشركات المختلطة والخاصة لصناعة الأدوية والمستحضرات الطبية, يتطلب الحصول على إجازة من وزارة الصحة"[٥].

الفرع الثالث

الجزاء الإداري

ويقصد بالجزاء الإداري تدبير وقائي تتخذه سلطة الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه[٦], فالغاية منه اتقاء الإخلال بالنظام العام عن طريق عدم إعطاء الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث أي ضرر, وبالتالي فهو لا ينطوي على معنى العقاب, وهو في الغالب يمس المصالح المادية والأدبية للأفراد[٧].

وللجزاء الإداري صور:

١-المصادرة: تُعد المصادرة نوع من الجزاء الإداري, والمقصود بها قيام سلطة الضبط بمصادرة المواد التي تكون لها خطورة على النظام العام[٨], فالمصادرة هي نزع المال جبراً بغير مقابل, وهي قد ترد على أشياء محرمة بذاتها كمصادرة المواد المخدرة التي ضُبطت[٩].

---

(١) المادة (١٥/أولاً) من قانون المخدرات." الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض" يُنظر نص المادة (٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل, الوقائع العراقية بالعدد (١٧٧٨) في ١٩٦٩/١٢/١٥.

(٢) المادة (١٥) من قانون المخدرات.

(٣) المادة (١) قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٠, الوقائع العراقية العدد (١٨٥٤) في ١٩٨٠/٣/١٩.

(٤) المادة (٢٢) من قانون المخدرات رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

(٥) قراره المرقم (٢٠٠٦/١٠٠) في ٢٠٠٦/١٢/١٨, مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦, ص٢٦٥ وما بعدها.

(٦) علي فلاح : سلطات الادارة في مجال الضبط الاداري وتأثيرها في الحريات العامة , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠١٨, ص٨٦.

(٧) عامر أحمد المختار : تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق , من دون دار نشر, ١٩٧٥ , ص٩٦وما بعدها.

(٨) علي فلاح : سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة , مرجع سابق , ص٨٨.

(٩) د. عبد المنعم الضوي : الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية , ط١, مكتبة الوفاء القانونية , الاسكندرية, ٢٠١٦, ص٧٩.

فيجوز في مجال مكافحة المخدرات مصادرة المواد المخدرة إذا ماتم حيازتها بشكل مخالف للقانون, كما يجوز مصادرتها بالمفهوم المعاكس للمادة (١٣/أولاً) من قانون المخدرات, التي ألزمت لاستيراد المواد المخدرة أن تكون مسجلة في سجلات وزارة الصحة بتأريخ صدور إجازة الاستيراد, وأن تثبت صلاحيتها للاستعمال ومطابقتها للمواصفات الواردة في إجازة الاستيراد, ففي هذه الحالة يجوز مصادرتها فيما لو تم استيرادها وتبين عدم صلاحيتها للاستعمال, أو عدم مطابقتها للشروط والمواصفات المطلوبة[١].

٢-سحب الترخيص: الترخيص هو وسيلة من وسائل تدخل الدولة في نشاط الفرد, بموجبه تسمح الدولة للأفراد بممارسة نشاط معين يكون مباح أصلاً, فهو قيد على حرية الفرد في ممارسة النشاط خاصةً في المجال الاقتصادي, لذا فإن سحب الترخيص يُعد اجراء شديد الأثر على المرخص له حيث سيحرمه من مزاولة النشاط المرخص به[٢].

وإذا كان قانون المخدرات قد نصَّ على أن استيراد أو تصدير أو نقل المواد المخدرة يكون بإجازة من وزير الصحة, فلمقتضيات المصلحة العامة وحمايةً للنظام العام يستطيع وزير الصحة سحب اجازة الاستيراد من الجهات المرخص لها بذلك, كما يمكن سحب اجازة المتاجرة بالمواد المخدرة من المحل المجاز له بالمتاجرة عند تخلف أي شرط من الشروط التي تتطلبها التعليمات الوزارية, وذلك حسب ما نصت عليه المادة (١٥) من قانون المخدرات.

الخاتمة

توصلنا في نهاية البحث إلى أهم النتائج والتوصيات وعلى النحور الآتي:

أولاً: النتائج

١- المخدرات هي أي مادة طبيعية أو صناعية, ينتج عن تعاطيها فقدان الجسم لوظيفة أو أكثر من وظائفه.

٢- إن لظاهرة المخدرات تماس بالصحة العامة, فكان لزاماً على المشرع الحفاظ على صحة الفرد, وهذا واضح في قانون المخدرات من حيث منع الطبيب من أن يقوم بوصف مادة مخدرة إلا بقصد العلاج الطبي, وكذلك فيما يتعلق بحظر استيراد المواد المخدرة إلا بالطرق التي نص عليها المشرع, وتقييد استعمال المواد المخدرة إلا في أماكن محددة مثل المستشفيات أو الصيدليات.

٣- حسناً فعل المشرع العراقي في قانون المخدرات في المادة (١٩) عندما اشترط وجود بطاقة رخصة, لكي تستطيع الصيدليات صرف المواد المخدرة حمايةً للنظام العام, ومنعاً لإنتشار المواد المخدرة في كل الصيدليات.

٤- حسناً فعل المشرع العراقي عندما حظر استيراد أي مواد مخدرة إلا إذا كانت مسجلة بسجلات وزارة الصحة, فضلاً عن اشتراطه عدم انتهاء صلاحيتها ومطابقتها للمواصفات التي حُددت في إجازة الاستيراد, حتى لا يتم استيراد مواد مخدرة منتهية الصلاحية, من الممكن أن تُشكل خطراً على حياة المرضى عند استخدامها.

---

(١) المادة (١٣) من قانون المخدرات رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧.

(٢) د. صلاح الدين فوزي : الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ وأحكام القضاء الدستوري , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠١٨, ص٥٩.

ثانياً : التوصيات

١- المشرع العراقي في قانون المخدرات نصَّ على أن وزير الصحة هو رئيساً للهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية, وكان الأجدر جعل رئيس الوزراء رئيساً للهيئة, من أجل ضمان سرعة تنفيذ القرارات الصادرة عنها.

٢- المشرع العراقي نص على أن من ضمن تشكيل الهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية ممثل عن نقابة الصيادلة, وأغفل الدور الرئيسي للأطباء, لذا نوصي بجعل عضو ممثل عن نقابة الأطباء ضمن تشكيل الهيئة.

٣- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل المادة الثالثة من قانون المخدرات بإضافة عضوية ممثل عن وزارة التربية, ووزارة التعليم العالي, ووزارة الثقافة, ووزارة الشباب والرياضة إلى تشكيل الهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية, خصوصاً أن لهذه الوزارات دور مهم في الوقاية من انتشار ظاهرة المخدرات.

٤- ضرورة تبصير أفراد المجتمع بمخاطر المخدرات, من خلال إقامة الورش والندوات والمؤتمرات في الجامعات من أجل بيان خطورة المخدرات على النظام العام.

٥- نص قانون المخدرات رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧ في المادة(١٥) على وجود تعليمات تحدد الشروط الواجب توافرها في المحل الذي يجاز له المتاجرة بالمواد المخدرة, ولكن القانون لم يبين ما المقصود بالمحل, وكان الأجدر بالمشرع أن يورد تعريفاً للمحل ضمن التعاريف والمصطلحات الواردة في المادة (١) منه على غرار ما جاء به قانون مزاولة مهنة الصيدلة الذي عرف المحل بأنه "الصيدلية أو المكتب العلمي لدعاية لدعاية الأدوية, أو مذخر الأدوية أو مصنع الأدوية, أو مصنع مستحضرات التجميل المستعملة للأغراض الطبية...".

المراجع

أولاً: الكتب القانونية

١- د. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية)، ط١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ،الكويت ، ١٩٨٨.

٢- د. انطوان لطف الله :المسكرات والمهدئات, ط١, دار النهار للنشر, بيروت, ٢٠٠٣.

٣- د. بسام حميد محمود: التنظيم القانوني لواجب الموظف العام في كتمان الأسرار الوظيفية (دراسة مقارنة) , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠٢٢.

٤- د. زانا جلال : الموازنة بين الضبط الاداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية ,٢٠١٧.

٥- د. سعد العلوش : مبادئ القانون العام , مطبعة الارشاد , بغداد, ١٩٧٢.

٦- د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية , ط٤, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٨٤.

٧- د. شاب توما منصور: القانون الاداري , الكتاب الأول , ط١, دار العراق للطباعة, بغداد ,١٩٨٠.

٨- د. صلاح الدين فوزي: الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ وأحكام القضاء الدستوري , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠١٨.

٩- عامر أحمد المختار: تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق , من دون دار نشر, ١٩٧٥.

١٠- د. عبد الحفيظ الشيمي: مبادئ القانون الإداري, ج١, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة ,٢٠١٤.

١١- د. عبد المنعم الضوي : الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية , ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الاسكندرية, ٢٠١٦.
١٢- علي فلاح : سلطات الادارة في مجال الضبط الاداري وتأثيرها في الحريات العامة, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, ٢٠١٨.
١٣- د. عوض محمد : قانون العقوبات الخاص, المكتب المصري الحديث, القاهرة , ١٩٦٦.
١٤- د. ماجد راغب الحلو : القانون الاداري, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, ١٩٨٧.
١٥- د. مازن ليلو : القانون الإداري, ط٣, مطبعة أنوار دجلة , بغداد, ٢٠١٦.
١٦- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري, من دون دار نشر ,٢٠٠٩.
١٧- د. محمد محمد بدران: الطبيعة الخاصة للضبط الاداري والآثار القانونية المترتبة عليها(دراسة في القانونين المصري والفرنسي), دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٩.
١٨- د. محمد محمود سعيد : نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, ٢٠١٩.
١٩- د. مصطفى ابو زيد فهمي :الوسيط في القانون الإداري, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية,٢٠٠٠.
٢٠- موفق حماد عبد : جرائم المخدرات, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠٠٣.
٢١- د. يوسف عبد الحميد : جريمة المخدرات آفة تهدد المجتمع الدولي, دار الحامد,عمان.

ثانياً : البحوث

١- د. اسماعيل نعمة, محمد حسون عبيد: أسباب وآثار جريمة تعاطي المخدرات, بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية, كلية التربية للعلوم الانسانية, جامعة بابل, المجلد (٢٣), العدد(٤), كانون الأول ٢٠١٦.
٢- د. بسام حميد محمود : تقييد النظام العام لحرية التظاهر(دراسة مقارنة), بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية, جامعة بابل, المجلد(١٣), العدد (٥٣), ايلول ٢٠٢١.
٣- د. حميد ياسر: ظاهرة المخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية , بحث منشور في مجلة البحوث الجغرافية, جامعة الكوفة, العدد(٢١), ٢٠١٥.
٤- د. سليمان الطماوي : الضبط الاداري, بحث منشور في مجلة الأمن والقانون, كلية شرطة دبي, عدد(١), السنة(١), كانون الثاني ١٩٩٣.
٥- فرقد عبود : المخدرات ودورها في اجرام الانسان, بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق, كلية القانون, جامعة كربلاء, العدد(٢), السنة الثالثة, ٢٠١١.
٦- مجلة ديوان التدوين القانوني, العدد الثاني, السنة الخامسة, كانون الأول , ١٩٦٦.

ثالثاً: التشريعات

١- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل, الوقائع العراقية بالعدد (١٧٧٨) في ١٩٦٩/١٢/١٥.
٢- قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٠, الوقائع العراقية العدد (١٨٥٤) في ١٩٨٠/٣/١٩.
٣- قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١,الوقائع العراقية بالعدد(٢٨٤٥) في١٩٨١/٨/١٧.
٤- دستور العراق لعام ٢٠٠٥, الوقائع العراقية العدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨, الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٠) في٢٠٠٨/٣/٣١.

٦- قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧,الوقائع العراقية العدد(٤٤٤٦) في ٢٠١٧/٥/٨.
٧- بيان صادر عن وزارة الصحة والبيئة رقم (٣١٩) لسنة ٢٠١٨, الوقائع العراقية العدد (٤٥١٩) في ٢٠١٨/١٠/٢٦.

رابعاً : الأحكام القضائية

١- حكم محكمة التمييز رقم(٢١١٤/ح/١٩٦٦), في ١٩٦٦/٨/٢٨.
٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٢١/قضاء اداري/١٩٩٢), في ١٩٩٢/٢/٢٥.
٣- قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٠٦/١٠٠) في ٢٠٠٦/١٢/١٨, قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦.
٤- حكم محكمة التمييز المرقم (٦٥٥/الهيئة الجزائية الثانية), في ٢٠٠٩/٨/٢٠.
٥- حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٦٣/اتحادية/٢٠١٢), في ٢٠١٢/١٠/١١.

خامساً: المصادر الأجنبية

1- R. Coomber : Key Concepts in Drugs and Society,2013.

References

First : legal books

1- Dr. Ibrahim Taha Al-Fayyad : Administrative Law (Activity and Works of the Administrative Authority), 1st Edition, Al-Falah Bookshop for Publishing and Distribution, Kuwait, 1988.
2- Dr. Antoine Lotfallah : Intoxicants and Tranquilizers, 1st Edition, Al-Nahar Publishing House, Beirut, 2003.
3- Dr. Bassam Hamid Mahmoud : Legal Regulation of the Duty of the Public Employee to Conceal Job Secrets (Comparative Study), dar aljamia aljadida, Alexandria, 2022.
4- Dr. Zana Jalal : The balance between administrative control and public freedoms and judicial control over it, Modern University Office, Alexandria, 2017.
5- Dr. Saad Al-Aloush : Principles of Public Law, Al-Irshad Printing house, Baghdad, 1972.
6- Dr. Suleiman Al-Tamawy : The General Theory of Administrative Decisions, 4th edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1984.
7- Dr. Shab Touma Mansour : Administrative Law, first Book , 1st edition, Iraq Publishing House, Baghdad, 1980.
8- Dr. Salah El-Din Fawzi : Public Freedoms in the scope of the Egyptian Constitution promulgated in 2014 and the provisions of the constitutional judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 2018.
9- Amer Ahmed Al-Mukhtar : Organizing the Administrative Control Authority in Iraq, without a publishing house, 1975.
10- Dr. Abdel Hafeez El-Shimi : Principles of Administrative Law, Part 1, Edition 1, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 2014.
11- Dr. Abdel Moneim Al-Dawy : Administrative Control in Normal and Exceptional Circumstances, 1st Edition, Al-Wafaa Law Library, Alexandria, 2016.
12- Ali Falah : The authorities of the administration in the field of administrative control and their impact on public freedoms, dar aljamia aljadida, Alexandria, 2018.
13- Dr. Awad Mohamed: The Special Penal Code, The Modern Egyptian Office, Cairo, 1966.

14- Dr. Majid Ragheb Al-Helou : Administrative Law, University Press House, Alexandria, 1987.
15- Dr. Mazen Lilo: Administrative Law, 3rd edition, Anwar Dijla Printing house, Baghdad, 2016.
16- Dr. Maher Salih Allawi: The Mediator in Administrative Law, without a publishing house, 2009.
17- Dr. Muhammad Muhammad Badran : The Special Nature of Administrative Control and its Legal Implications (a Study of Egyptian and French Laws),Dar Al-Nahda Al-Arabiya,Cairo, 1989.
18- Dr. Mohamed Mahmoud Saeed : The Theory of Administrative Control Under Normal Conditions, dar aljamia aljadida, Alexandria, 2019.
19- Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy :The Mediator in Administrative Law, University Press House, Alexandria, 2000.
20- Muwaffaq Hammad Abd : Drug Crimes, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2003.
21- Dr. Youssef Abdel-Hamid : Drug crime is a scourge that threatens the international community, Dar Al-Hamid, Amman.

Second: Researches

1- Dr. Ismail Neima, Muhammad Hassoun Obeid : Causes and Effects of the Crime of take Drugs ,research published in the Journal of Human Sciences, College of Education for Human Sciences, University of Babylon, Volume (23), Issue (4), December 2016.
2- Dr. Bassam Hameed Mahmoud: Restricting the public system to freedom of demonstration (a comparative study) , a research published in the Journal of the College of Basic Education for Educational and Human Sciences, University of Babylon ,Volume (13),Issue(53), September 2021.
3- Dr. Hamid Yasser : The phenomenon of drugs and transnational organized crime , research published in the Journal of Geographical Research ,University of Kufa, Issue (21), 2015. 4- Dr. Suleiman Al-Tamawy: Administrative Control, a research published in the Journal of Security and Law, Dubai Police College, Issue (1), Year (1), January 1993.
5- Farqad Abboud : Drugs and their role in human crime, a research published in the Journal of message of Rights , Faculty of Law, Karbala University, Issue (2), third year, 2011.
6- The Journal of the Legal Notation Diwan, the second issue, the fifth year, December, 1966.

Third: Legislations

1- The Iraqi Penal Code No. (111) for the year 1969, as amended, Iraqi Gazette, No. (1778) on 15/12/1969.
2- The Law of Practicing the Pharmacy Profession No. (40) for the year 1970, Iraqi Gazette Issue (1854) on 19/3/1980.
3- Public Health Law No. (89) for the year 1981, Iraqi Gazette, No. (2845) on 17/8/1981.
4- The Iraqi Constitution of 2005, Iraqi Gazette Issue (4012) on 28/12/2005.
5- Law of Governorates Not Organized into a Region No. (21) of 2008, Iraqi Gazette Issue (4070) on 31/3/2008.
6- Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law No. (50) of 2017, Iraqi Gazetteer Issue (4446), 8/5/2017.
7- Statement issued by the Ministry of Health and Environment No. (319) of 2018, Iraqi Gazette Issue (4519) on 26/10/2018.

Fourth: Judicial rulings

1- Judgment of the Court of Cassation No. (2114 / H / 1966), on 28/8/1966.

2- Decision of the General Assembly of the Iraqi State Council No. (21 / Administrative Judiciary / 1992), on 25/2/1992.

3-Iraqi State Council Resolution No. (100/2006) on 18/12/2006, Resolutions and Fatwas of the State Council for the year 2006.

4-Judgment of the Court of Cassation No. (655/Second Criminal Body), 20/8/2009.

5- Judgment of the Federal Supreme Court in Iraq No.(63/ Federal/ 2012), on 11/10/2012.