سلطات الضبط الاداري في مواجهة الازمات الصحية

(الامراض الانتقالية انموذجاً)

Administrative control authorities in the face of health crises

(Communicable diseases as a model)

د.مصطفى رسول حسين مصطفى
استاذ القانون الاداري المساعد
جامعة السليمانية

Doctor Mustafa Rasoul Hussein Mustafa
Assistant Professor of Administrative Law
University of Sulaymaniyah

المقدمة

ارتبط وجود الازمات الصحية بوجود الانسان على الارض منذ بدء الخليقة، الا ان تطوره التأريخي قد ظهر في الطب الاغريقي القديم ، وكان التعبير عنه يرجع الى مصطلح اليوناني (كرينو) بكونه نقطة تحول مصيرية وهي لحظة مرضية محددة للمريض يتحول فيها الى الاسوء او الى الافضل خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً ،م انتقل بعد ذلك الى العلوم الانسانية و خاصة علم السياسة والاقتصاد مع منتصف الستينات القرن الماضي واصبح يتحدث عن الازمات عامة والازمات الصحية خاصة، و مفهومها وخصائصها وانواعها و اسباب نشؤئها و الاثار والتداعيات المترتبة عليها و كيفية ادارتها وخاصة عن طريق الضبط الاداري .

يعد انتشار الامراض الانتقالية خطراً يهدد الحياة البشرية مما يفرض التزاماً على جهة الادارة بأتخاذ اجراءات لمكافحة هذا النوع من الامراض سواء اكان ذلك في ظل الظروف العادية او في الظروف الاستثنائية.

ادى التطور الحال في انماط الحياة الحديثة الى انتشار الامراض المعدية (الانتقالية) بشكل متزايد في العديد من دول العالم ، وما زالت هذه الظاهرة تشكل ازمة و تهديدا خطيراً لصحة الانسان الى الحد الذي يتطلب استجابة وطنية و دولية لتنسيق الجهود للتعامل مع التهديد الذي تسببه و قد اظهر ارتفاع انتشار الامراض المعدية تفاوتاً بين الدول في احتواء مخاطرها وسبل معالجتها و حالات الطوارئ و الرعاية الصحية .

ان المحافظة على النظام العام بصفة عامة و الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام بصفة خاصة في المجتمع هو من ابرز اهداف الادارة حيث ان الادارة تعمل من خلال هيئات الضبط الاداري الصحي الى حماية الصحة العامة و الحفاظ على صحة المجتمع من خلال استخدامها للوسائل القانونية و المادية على المخالفين و التي من خلال تمنع انتشار الأوبئة و الامراض المعدية الذي يعد من اخطر انواع الأوبئة على المجتمع و الصحة العامة، حيث تلجأ هيئات الضبط الاداري الصحي الى اصدار الاوامر الادارية من قرارات و انظمة او اللجوء الى التنفيذ الجبري المباشر و الجزاءات الادارية لتحقيق هدفها المباشر و هو حماية الصحة العامة.

وتكمن اشكالية البحث في بيان مدى فعالية وسائل الضبط الاداري الصحي التي يمكن للإدارة ان تتخذها في مواجهة الأزمات الصحية او عدم فاعليتها؟

بناء على ماسبق سنقسم بحثنا الى:

المبحث الاول: الاطار المفاهيمي للأزمات الصحية و الامراض الانتقالية.

المبحث الثاني: اجراءات الضبط الاداري في حالات الازمات الصحية.

المبحث الاول

الاطار المفاهيمي للأزمات الصحية و الامراض الانتقالية.

ان الغاية الاساسية من افراد تعريف الى هذا الهدف بالذات دون غيره من اهداف الضبط الاداري هو لإرتباطه المباشر بالإجراءات الادارية المتخذة من قبل سلطة الضبط الاداري الصحي في مواجهة الازمات الصحية.

اذ تعتبر الصحة العامة احدى اهداف الضبط الاداري و ان المحافظة عليها يساعد في حماية المواطنين من الاخطار التي تهدد صحتهم من الاوبئة و الامراض المعدية (الانتقالية) ،وان الوقاية من الامراض الانتقالية و الاوبئة المعدية يقع على عاتق الدولة بالدرجة الاساس، للإحاطة بهذا الموضوع سنقسم هذا المبحث على المطالب الآتية:

المطلب الاول

مفهوم الازمة و خصائصها

الفرع الأول

التعريف بالأزمة

يعد مفهوم الازمة من المفاهيم الواسعة الانتشار في مجتمعاتنا المعاصرة في كل جوانب الحياة بدء من الازمات الفردية ، وبأنتهاء بالأزمات الدولية ،وعالم الازمات عالم حي و متفاعل له خصائصة و اسبابه و مكوناته،كما يتصف مفهوم الازمه بكونه واحدا من المفاهيم التي يصعب تحديدها لشموليته واتساع نطاق استعماله ويعرف مجمع اكسفورد الأزمة بأنها (الوقت الذي يكون فيه الوضع خطراً او ربما اللحظة التي يمكن لوضع ما ان يتغير من الاحسن الى الأسوأ او ربما العكس).

والازمة عبارة عن خلل يؤثر تأثيرا مادياً على النظام كله، كما يهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها هذا النظام.

ومصطلح الازمة Crises مشتق من الكلمة اليونانية Krisis والتي تعني لحقه القرار، وهي بالصينيه مكونة من حرفين يرمز الأول للخطر و الآخر يرمز للفرصة، وتشير كلمة الازمة الى لحظة مصيرية او زمن مهم ، كما تشير الى معنى التغيير المفاجئ ،والازمات تشكل نقطة تحول تأريخياً وهي حالة الانتقال من مرحلة الى اخرى يصاحبها نقص الشديد في المعلومات و حالة من عدم التأكد وهي مفتاح التطور والتغير نحو الافضل او العكس[١].

وهناك تعريف للأزمة يقول ان الازمة نتيجة نهائية لتراكم مجموعة من التأثيرات او حدوث خلل مفاجئ يؤثر على المقومات الرئيسية للنظام،وتشكل تهديد صريح و واضح لبقاء المنظمة او النظام نفسه[٢].

وهناك تعريف آخر للأزمة يقول بأنها(موقف عصيب او ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن ويمثل نقطة تحول تحدد في ضوئها الافعال و الاحداث المستقبلية التي قد تؤدي الى تغيير جذري في المنظمة).

وعلى ذلك فإننا نجد ان علماء ادارة الازمات في تعريفاتهم السابقة للأزمة يكاد يكون هناك اتفاق على انها تتسم بعوامل الأربعة:

١.المفاجأة، ٢.التهديد ،٣.السرعة،٤.الغموض.

---

١ د.السيد عليوة، ادارة الأزمات و الكوارث-حلول عملية –اساليب وقائية، مطبعة سجل العرب، القاهرة،مصر،ص٥.

٢ د.محمد عبدالغني حسن هلال ، مهارات ادارة الازمة ،ط١،دارالمتب ،القاهرة،مصر،١٩٩٦،ص٩.

الفرع الثاني

خصائص الأزمات:

الازمة تمثل نقطة التحول أساسية في احداث متتابعة وسريعة ولها خصائص عدة، وادارتها تستوجب خروجاً عن الانماط التقليدية المعروفة وتتطلب حالة استثنائية تكون على درجة عالية من التخطيط للتحكم في الطاقات و الامكانيات للتحكم في الطاقات والامكانيات المتاحة لإدارتها ، وسوف نحاول ذكر بعض منها على النحو التالي[١]:

١.الصدمة : هي شعور مفاجئ حاد نتائج عن حادث غير متوقع وهو يجمع بين الغضب و الذهول والخوف ،لذلك يمكن القول بأن الصدمة هي احد الأغراض والاساسية الناجمة عن وقوع الازمة وهي تحدث عندما تنفجر الازمة بصورة فجائية سريعة دون انذار.

٢.المفاجأة والغموض:

وهي نتيجة لنقص لنقص المعلومات وعدم دقتها مما يؤدي الى عدم وضوح الرؤية امام متخذ القرار فيشعر بالحيرة والعجز وعدم القدرة على اتخاذ القرار بشكل ناجح،وتحدث خاصة في بداية ظهور الأزمة.

٣.التهديد

تمثل الازمة تهديداً مباشراً لمصالح و استقرار الدولة كما تؤثر على كافة الموجودات و ذلك بحجم وقيمة الخسائر الواقعة والمحتملة.

٤.الصراع:

يعبر الصراع عن تصادم ارادات وقوى معينة بهدف تحطيم بعضها البعض كلياً او جزئياً و الانتهاء بالسيطرة و التحكم في ادارة الخصم، فحينما تختلف وجهات النظر ويفقد الاتصال و تختلف المصالح و الاهداف بين اطراف النزاع ينشأ الصراع ويؤدي ذلك الى الازمات مما ينتج عنه وضوح الاولويات وتدني اسلوب ادارة و معالجة الازمة ، ويعد مفهوم الصراع اكثر المفاهيم قويا لمفهوم الازمة فكثير من الازهات يكون جوهرها الداخلي صراع بين طرفين.

٥.الخلاف:

وهو يدل على وجود حالة من التضاد والتشابك و التعارض في القرارات وعدم التأكد ،وحالة من عدم التطابق في وجهات النظر في ادارة الازمة اثناء حدوثها، وهذا الخلاف يكون في اوقات كيرة وهو احد الخصائص الرئيسة للأزمة.

تختلف مراحل الأزمة بأختلاف طبيعتها وعلى النحو التالي[٢]:

١.مرحلة نشوء الأزمة: في حالة حدوث سوء الفهم لدى متخذ القرار لبعض مؤشر الإنذار المبكر وغياب التنبؤ الاستباقي تبدأ الأزمة في الظهور لأول مرة في شكل حدث مبهم واحساس غامض يوحي بوجود شيء ما يلوح في الأفق وهذا الاحساس ينذر بخطر غريب غير محدد المعالم والاتجاه والحجم ويؤدي الى الصدمة والارتباك و الشعور بالحيرة و عدم التصديق لما يجري وتشمل شواهد الازمة كل ما يحدث قبل واثناء حدوثها.

٢.مرحلة التصعيد والنمو

وهو ذلك الموقف الذي يزداد تصاعد مؤشره ،وتتم تغذيته بصورة واضحة حيث يتعاظم الاحساس بالأزمة و لايستطيع متخذ القرار ان ينكر وجودها او يتجاهلها نظراً لوجود ضغط مباشر وحقيقي يزاد ثقله يوما بعد يوم فضلا عن دخول اطراف جديدة الى مجال الاحساس بالأزمة بسبب تداعياتها

---

١ د.السيد عليوة،مصدر سابق،،ص٧.

٢ احمد عبيدات، استراتيجيات ادارة الازمات والكوارث ،دار العلوم للنشر والتوزيع،القاهرة،مصر،٢٠٠٦،ص١٤ ومابعدها.

و مخاطرها الممتدة اليهم وتبدأ المطالبة بالتدخل قبل انتستحفل الامور اكثر وتصل الى مرحلة النضج و الاكتمال.

٣.مرحلة اكتمال نضج الازمة:

تعد هذه المرحلة من اخطر مراحل الازمة و تحدث عندما يكون متخذ القرار على درجة كبيرة من الجهل و التخلف و الاستبداد برأيه و انغلاقه على ذاته او احاطته بحاشية من الموظفين غير الاكفياء وبذلك تصل الازمة الى اقصى قوتها و عنفها و تصبح السيطرة عليها مستحيلة و في هذه المرحلة يصبح لامفر من الصدام العنيف معها ،وهنا قد تكون الازمة بالغة الخطورة شديدة القوة و تحدث تغيرا جوهريا في المؤسسة او النظام القائم.

٤.مرحلة الانحسار:

تبدأ الازمة بالأنحسار و التقلص نتيجة للصدام الحنيف و الذي يفقدها جزءا هاما من قوتها و تصل الازمة الى مرحلة الاختفاء عندما تفقد بشكل شبه كامل قوة الدفع المولدة والمغذية لعناصرها حيث تتقلص مظاهرها و تختفي بشكل تدريجي و ينتهي الاهتمام بها ويقل الحديث عنها ، مع العلم ان مراحل الازمة في تتابعها و اتصالها مع بعضها تشكل حلقات متصلة يصعب فصلها عن بعضها البعض.

والمقصود بإدارة الأزمة هي قدرة المنظمة على التعامل بسرعة وكفاءة وفاعلية مع العمليات الموقفية والشرطية وان يكون الهدف العام من ذلك تقليل المخاطر على صحة الإنسان وسلامته و امنه او منعها من الاساس وتقليل المخاطر على الملكيات العامة و الخاصة الناجمة عن وقوع الأزمة او منعها وتقليل الآثار السلبية على عمليات واعمال المؤسسة[١].

المطلب الثاني

مفهوم طوارئ الصحة العامة والامراض الانتقالية

سنقسم هذا المطلب على الفرعين:

الفرع الاول

المعايير الدولية المعتمدة من قبل منظمة الصحة العالمية لإعلان طوارئ الصحة العامة

المعايير الدولية المعتمدة من قبل منظمة الصحة العالمية لإعلان طوارئ الصحة العامة و توحيدها في التشريعات الوطنية الداخلية للدول في منظمة الصحة العالمية و غير الاعضاء فيها

١.التأثير الخطير على الصحة:

ان المخاطر الصحية خصوصاً في حالة الأوبئة[٢] و الامراض الانتقالية مثلاً تصبح مخاطر عابرة للقارات و لاتعترف بالحدود الجغرافية بين الدول، و الدليل على ذلك هو الانتقال السريع و غير المتوقع للوباء، اذ انه ينتشر في وقت وجيز وتنتقل العدوى لأغلبية دول العالم، وبالنظر لآثار الأمن الصحي على الاقتصاد و التنمية ،فالدول المتقدمة هي التي تجعل الامن الصحي للمواطن احد اهم مرتكزات الامن الشامل لها، وللمجتمعات الانسانية عامة ولتحقيق هذه الغاية تعمل دول العالم على ايلاء بالغ العناية بصحة مواطنيها بأعتبار الصحة من اولى اولياتها و بأعتبارها عنصر من عناصر النظام العام[٣].

١ محمد الخضيري ادارة الازمات، مجموعة النيل العربية،القاهرة ،٢٠٠٣،ص٩٦.

٢ كلمة وباء Epidemic كلمة يونانية مكونة من مقطعين (Epi) وتعني بين و كلمة (demosi) التي تعني الناس ويقصد به مرض ينتشر في منطقة جغرافية يؤدي الى اصابة عدد كبير من الناس و يكون قابلا للانتقال بين منطقة واخرى ، وعندما يصل الى مرحلة كبيرة وواسعة الانتشار بين مختلف الدول يسمى (جائحة).

٣ **Amizet L., 1993, Tremblement de terre : Le Caire (Égypte), Octobre 1992. Reportage, INIST (Institut de l'InformationScientifique et Technique), Nancy, France, 2.**

٢.الحدث غير العادي (استثنائي)
سواء اكانت مصدرها طبيعية ام من صنع البشر، فهي كما حددتها المعايير العالمية بأنها حدث مفاجئ غير متوقع ذو نتائج مدمرة ،لذلك يجب على جميع المؤسسات بذل الجهود المكملة استعداداً لمواجهة كوارث محتملة الوقوع، حيث شهد العالم اليوم ظهور العديد من الامراض منها الامراض الانتقالية.
ان ضرر هذه الامراض لايقتصر على دولة بعينها بل يمتد ليشمل الكثير من الشعوب العالم ،لذا الكوارث الطبية ، في معظمها تضرب فجأة مسببة نتائج وخيمة ، ومخاطر عظيمة ، قد تتعدى معظم الاحيان الدول المنكوبة.

الفرع الثاني

تعريف وتحديد الامراض الانتقالية

يعرف البعض الامراض المعدية بأنها تلك الناتجة عن انتقال الميكروب او الطفيل المسبب للمرض من شخص مصاب او حامل للمرض الى الشخص السليم وهو ما يؤدي الى اصابته بالمرضووفقا لقانون الصحة العامة الاردني لسنة ٢٠٠٢ نجد ان المرض المعدي هو المرض الناتج عن الكائنات الحية الدقيقة كالبكتريا والفيروسات و الفطيريات و الطفيليات وما شابهها او عن سمومها و يمكن للعامل المسبب للعدوى ان ينتقل الى الانسان من مستودع او مصدر العدوى بطريقة مباشرة او غير مباشرة.
ويجدر بالإشارة هنا الامراض الانتقالية في العراق تم تصنيفها بموجب تعليمات تحديد الامراض الانتقالية رقم١ لسنة ٢٠١١و نصت المادة ١:
تقسم الامراض الانتقالية الواجب الإخبار عنها الى المجموعات الاتية:
أ- المجموعة الاولى:
أ.الكوليرا ،ب.الشلل الرخو الحاد وشلل الاطفال، ج.متلازمة العزل المناعي المكتسب(الايدز)، د.الحمى النزفية، ه.الملاريا ، و.الخناق ، ز.الحصبة، ح.التسمم الوشيقي، ط.الكزاز الولادي، ي.التهاب السحايا السحائي،ك.الطاعون، ل.الحمى الصفراء، م.الحمى الراجعة، ن.الجمرة الخبية، س.التيفوس.ع.الحصبة الألمانية.ف.السعال الديكي،ص.الانفلونزا الوبائية او انفلونزا الخنازير.
ثانياً - المجموعة الثالثة:
أ.اللشمانية الجلدية (حبة بغداد) ،ب.اللشمانية الحشوية (الحمى السوداء) ،ج.الاسهال الحاد.
ثالثاً: المجموعة الثالثة
أ.التهاب الكبد الفيروسي ،ب.حمى مالطة ،ج.جدري لماء،د.البلهارزيا،ه.داء المقوسات،و.الاكياس المائية،ز.التهاب السحايا الفيروسي،ح.التهاب السحايا الجرثومي،ط.النكاف،ي.التدرن الرئوي،ك.التدرن خارج الرئة،ل.الامراض المنقولة جنسياً،م. الجرب، ن.الجدام، س.ذات الرئة،ع.عضة الحيوانات، ف.التيفوئيد).

الخلفية التأريخية لمواجهة الازمات الصحية بسبب الامراض الانتقالية:

ظهرت الصحة العامة بأعتبارها مصدر قلق للسياسة الخارجية في منتصف القرن التاسع عشر عندما واجهت اوروبا خطر (الكوليرا) ومنذ ذلك الحين، تزايد الادراك ان الامراض المعدية التي تظهر في دولة ما يمكن ان يمتد تهديدها الى باقي الدول لذا تركزت الجهود الدولية منذ منتصف القرن التاسع عشر على مكافحة الامراض الانتقالية من خلال تبني استراتيجية الحجر الصحي و بعد ان عقد المؤتمر الصحي الأول عام ١٨٥١ بدأت الدول تعترف بتأثير سياسة الحجر الصحي على نمو التجارة الدولية ومن ثم قد اثبتت السياسة المتبعة بشأن الأمراض الانتقالية عام ١٨٥١ ادراك الدول بالحاجة الى التعاون الدولي للحد من خطورة الامراض الانتقالية.

في عام ١٩٠٣ عقدت أول اتفاقية صحية ودولية بشأن التعامل مع الانتشار ذات البعد الدولي لمرض الكوليرا و مرض الجدري و اخذت بالإعتبار مسألة انشاء منظمة دولية لتعزيز الصحة.[١]
وقد تزايدت المعاهدات الدولية بشأن مكافحة الامراض الانتقالية في النصف الاول من القرن العشرين بعد ما تبنت الدول ثلاث عشر اتفاق.
وان العامل الاساس للنظام القانوني الدولي للسيطرة على الامراض يمكن ان يوجد في المعاهدات الدولية في هذه الفترة .
وكان النظام القانوني الدولي يقوم على ثلاث مقومات[٢]:

١- واجبات الإخطار عن امراض محددة.
٢- الاجراءات المتخذة ضد السفن و الطائرات القادمة من الدول التي ينتشر فيها المرض.
٣- الاعلان عن منطمة دولية تهتم عمال الصحة.

وعند انشاء منظمة الصحة العالمية عهد اليها توحيد ماورد في المعاهدات الدولية من قواعد واجراءات تتعلق بمكافحة الامراض الانتقالية من خلال نظام الموحد .
وقد مارست منظمة الصحة العالمية دورا محوريا في الحد و مكافحة الانتشار الاوبئة عبر العالم مستندا بذلك الى ميثاقها الذي خولها سلطة اتخاذ العديد من القرارات و منها سلطة اقرار الانظمة المتعلقة بالإشتراطات الصحية واجراءات الحجر الصحي وغيرها من الاجراءات التي يراد بها منع انتشار الامراض الانتقالية (المعدية) على الصعيد الدولي.
و تكون الانظمة التي يتم اقرارها طبقا للمادة ٢١ نافذة بالنسبة لجميع دول الاعضاء بعد تلقي اشعار بتصديق من جمعية الصحة عليها، ويستثنى من ذلك الدول الاعضاء التي تقوم بتبليغ المدير العام برفضها اياها او بتحفظها عليها في خلال المدة المحددة في الإشعار.
كما منح دستور منظمة الصحة العالمية الجمعية العامة فيها سلطة اقرا الانظمة التي يراد منها منع انتشار الامراض على الصعيد الدولي واستنادا لذلك اصدرت المنظمة العديد من الانظمة الصحية والتي كان اولها في عام ١٩٥١ و تم تعديلها باللائحة الصادرة في عام ١٩٦٩ حيث اشتملت على ستة امراض خاضعة للحجر الصحي ثم اصبحت لاحقا تقتصر على ثلاثة امراض فقط (الحمى الصفراء، والطاعون ، الكوليرا).
وبسبب الانتقادات الموجهة الى اللوائح الصحية الدولية لعام ١٩٦٩ وفشلها كنظام قانوني دولي في مكافحة الامراض الانتقالية لذا بدأت عملية المراجعة لتلك اللوائح عام ١٩٩٥ عندما اصدرت جمعية الصحة العالمية امرا لمدير العام المنظمة لاعداد مجموعة منقحة من اللوائح ان تكون فعالة ومفيدة بشكل اكبر من اللوائح السابقة ، وبعد الدراسات والمناقشات اصدرت منظمة الصحة العالمية في عام ٢٠٠٥ اللوائح الصحية الدولية المحدثة و التي تمثل اداة قانونية دولية ملزمة لجميع الدول الاعضاء في المنظمة، بأستناء التي ترفض ذلك اللوائح او التي ابدت تحفظا معينا بشأنها، وتهدف هذه اللوائح الى تحقيق اقصى درجات الامن الصحي ولها تأثير على تحديد الاجراء المتخذ من سلطات الضبط الاداري في دول الاعضاء في المنظمة للوقاية ومنع انتشار الامراض الانتقالية.

الفرع الثالث

التكييف القانوني للازمات الحاصلة بسبب الامراض الانتقالية

لقد اهتز المجتمع الدولي بسبب الامراض المعدية الناشئة مثل فيروس نقص المناعة المكتسبة / الايدز و ايبولا و الكوفيد ١٩ ، و اعتبر مجلس الامن الدولي ان هذه الامراض هي تهديد للسلم

---

١ Davied P.Fidler , The Role of International Law in Control Emergency Infections disease ,Institute Pasteur,Elsevier ,Paris,1997,p59.
٢ Micheal Freeman , Sara Hawkes,Belinda Bennett,Law and Global Heaith,Volume 16,Oxford Universiyt,press,first Edition,Published,2014,p23.

والامن الدوليين، و دعى المجتمع الدولي للتعاون من اجل التعامل معها خاصة منذ ان ادخل برنامج الامم المتحدة الانمائي مفهوم الامن السياسي في الخطاب السياسي في عام ١٩٩٤ و اشار مجلس الامن التابع للأمم المتحدة الى استعداده لإحتضان الامن الانساني.

يثور تساؤل: ما مدى عد الأزمات الصحية بسبب الامراض الانتقالية ، من قبيل الظرف الاستثنائي أو القوة القاهرة؟

وللإجابة عن هذا التساؤل نتخذ من وباء فيروس كورونا Covid-١٩ [١] مثالا حديثا للأمراض الانتقالية، وبحسب إعلان منظمة الصحة العالمية WHO بتاريخ ١١/ مارس/ ٢٠٢٠ فقد عدت جائحة كورونا جائحة عالمية يتطلب لمواجهتها اتخاذ كافة التدابير الصارمة لاحتواء تفشي هذا الوباء، وأعلنت حالة طوارئ عامة في أغلب البلاد، وفرضت حظر التجوال وتعطيل الدوام الرسمي في كافة المؤسسات، ومنع التجمعات البشرية بكافة أشكالها للحد من تفشي هذا الوباء،[٢] مما كان له أثر على مجالات الحياة، ولا سيما على العقود والالتزامات الدولية التي أصبحت مجهولة المصير، فمن حيث الأصل لا يستطيع أحد الطرفين تعديل بنود العقد أو إلغاءه أو فسخه بإرادته المنفردة إن لم يكن هناك اتفاق على ذلك، ولكن إذا طرأ سبب أجنبي على العقد يجعل تنفيذ الالتزام مرهقا أو مستحيلا - مثل: حالة الأزمات الصحية، وانتشار الأوبئة- فهنا يلجأ الطرفان أو أحدهما إلى طلب تعديل العقد أو انقضائه أو فسخه لإعادة التوازن العقدي ورفع الضرر بقدر الإمكان، عادين جائحة كورونا تحتمل النظريتين معا (ظرفا طارئا، وقوة قاهرة)؛ ذلك أنها حادث خارجي لم يكن بالإمكان توقعه، ولا يمكن دفعه، وليس ناتجا عن خطأ أو إهمال من جانب المتعاقدين، وينتج عن ذلك أنه يمكن عدها مسوعا قانونيا يمكن أن يؤدي إلى انهيار القوة الملزمة للعقد.[٣]

فقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية فيروس كورونا جائحة ويشكل حالة قوة قاهرة حيث اجتاح العالم، وجاء في حيثيات الحكم: "أن حالة القوة القاهرة التي اجتاحت العالم، ودعت منظمة الصحة العالمية إلى الإعلان أن فيروس كورونا يعد جائحة".[٤]

كما أصدرت محكمة الاستئناف "كولمار" الفرنسية الغرفة السادسة بتاريخ ١٢ مارس ٢٠٢٠ رقم ٨٠/٢٠٢٠ التي عدت عدم حضور المستأنف بسبب احتمال إصابته بفيرس كورونا قوة قاهرة، وأن الأوضاع التي نشدها هي استثنائية ولا يمكن مقاومتها.[٥]

وبعد تتبع أحكام القضاء الفرنسي سنجد أنه لم يستقر على تكييف معين لجائحة كورونا، فبينما عدها قوة قاهرة في شأن مسألة سريان المواعيد[٦] نجده في شأن عقد العمل لم يعد كورونا قوة قاهرة في ذاتها، وإنما فيما ينشأ عنها من ظروف، وعدها مجرد ظرف طارئ في تنفيذ العقود، فقد يبدو أن القضاء الفرنسي لم يعد مهتما بتكييفها، وكان يعمد في أحوال كثيرة لترتيب الحماية القانونية بغض

١ ويقصد بالوباء: الأمراض الخطيرة والمهلكة التي يخشى من سرعة انتشارها على أرواح المواطنين، وقد اعتبر فيروس كورونا المستجد من الأوبئة، طبقاً لنص المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٩٣ لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر ط، بتاريخ ٢٢/٠/٢٠٢٠.

٢ report of the who-china joint mission on coronavirus disease 2019 (covid-19)16-24 febauar2020, p16. who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf

٣ محكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية "ج"، الطعن رقم ٩٩١٩ لسنة ٩٠ قضائية، ٢٧ مارس ٢٠٢١ https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111541956&ja=283266

٤ حكم محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ ق، جلسة ٢٨/٦/٢٠٢٠، مشار إليه، د. محمود سالم، مسؤولية الدولة دون خطأ عن القرارات التي اتخذتها للحد من انتشار وباء كورونا- دراسة فقهية قضائية مقارنة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد الرابع، العدد ٢٢، ص٢٩

٥ المحامي/ جان ثابت، وباء كورونا والقوة القاهرة: تعليق على قرار محكمة الاستئناف colmar https://www.mahkama.net

٦ Déclaration- conjointe MOT OMS, 27 févr2020 en France .

النظر عن التكييف،إن مثل هذه المواقف كفيلة بتغيير في النظريات التقليدية وشروط تطبيقها، فبمثل هذه المواقف يتقدم القانون ليطاوع ظروف واحتياجات المجتمع.[١]

المبحث الثاني

إجراءات الضبط الإداري في حالة طوارئ الصحية بسبب الامراض الانتقالية

يترتب على إعلان حالة الطوارئ التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وهي أعمال تتجاوز الحدود المقررة للاختصاص في الظروف العادية، والتي أهمها مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومها الحديث، وأعمال الضرورة قد تكون تصرفات أو أفعالا مادية، وقد تكون أعمالا قانونية، ولا شك أن الأخيرة أخطر في العمل؛ لعموميتها وتجاوزها اختصاصات السلطة التشريعية، حيث تتمتع هذه اللوائح بقوة القانون لصدورها بمرسوم بقانون، وقد خصصنا هذا المبحث لبيان إجراءات الضبط الإداري الوقائية والعلاجية خلال الأزمات الصحية، ودور هذه الوسائل في حماية الصحة العامة، وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: إجراءات الضبط الإداري الوقائية لمواجهة الامراض الانتقالية

المطلب الثاني: إجراءات الضبط الإداري العلاجية لمواجهة الامراض الانتقالية

المطلب الأول

إجراءات الضبط الإداري الوقائية لمواجهة الأزمات الصحية

ان ادارة النظام العالمي والوطني مكافحة نشر اي مرض خطير و معدي على صعيد الدولي كما على منظمة الصحة العالمية التزامات اخرى دولية وفق دستور المنظمة ، وان اللوائح الصحية العالمية لسنة ٢٠٠٥ التزامها بتزويد الدول الاطراف معلومات حول وجود مخاطر مرتبطة بالجانب الصحي و التأكد من اي معلومة تتعلق بإشاعة او نشر مرض ذات طبيعة معدية وان اخلالها بأي التزام يثير المسؤولية الدولية.

الأصل أن تنظيم ممارسة الحريات يكون عن طريق القواعد القانونية، إلا أن هذا الأصل يمكن أن تطرأ عليه بعض الاستثناءات، فيمكن ألا يستطيع المشرع الإلمام بكافة التفاصيل من خلال نص قانوني، حيث يقتصر الأمر على الإحاطة بدقائق الأمور من حيث ترتيبها وتنظيمها، الأمر الذي يستلزم وجود وسيلة قانونية يمكن بها استكمال النقص التشريعي، بتنسيقها وفقا للظروف والملابسات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وهذا ما كان سببا في ظهور ما يعرف اليوم بأنظمة الضبط الإداري، والتي تعرف بصفة عامة بأنها: قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة مجردة من شأنها أن تطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات، تهدف إلى حماية النظام العام، ومثالها القرارات المتعلقة بحماية الصحة العامة كمراقبة سلامة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة، وتعد قرارات الضبط التنظيمية أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر سلطته، ذلك أنه عن طريقها تضع سلطة الضبط الإداري قواعد عامة مجردة تقيد بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام.

لذلك سوف نقسم هذا المطلب فرعين:

الفرع الأول: القرارات الإدارية الصحية التنظيمية.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية الصحية الفردية.

الفرع الأول

القرارات الإدارية الصحية الفرع الثاني التنظيمية

١ د. هانم أحمد محمود سالم، مرجع سابق، ص٢٤.

تعد قرارات الضبط التنظيمية أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر سلطته، حيث تصدر لتنظيم الإجراءات اللازمة لحماية الصحة العامة بما في ذلك مكافحة الأمراض والأوبئة.[١]

فقد عرف الفقه الإداري القرارات الإدارية التنظيمية بأنها قواعد عامة موضوعية مجردة تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حفظ النظام العام بعناصره المعروفة.[٢]

كما نص الدستور المصري ٢٠١٤ على سلطة رئيس مجلس الوزراء في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وكذلك إصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء.[٣]

أما الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ فقد منح للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضبط والتعليمات؛ إذ نص على أنه: "يدير الوزير الأول عمل الحكومة ...، ويتولى تنفيذ القوانين، ويمارس السلطة التنظيمية اللائحية".[٤]

أما في العراق فلم يضع المشرع الدستوري نصا صريحا يمنح السلطة التنفيذية سلطة إصدار لوائح الضبط المستقلة، وإنما نص على إمكانية إصدار الحكومة للأنظمة التنفيذية. وهذا ما نصت عليه.

المادة (٨٠/ ثالثا) من دستور ٢٠٠٥: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية.. إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين".

إلا أن قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ جاء بنص المادة (١٠٥) على أنه: "يجوز إصدار أنظمة وتعليمات وبيانات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون"، لذلك نجد أن هيئات الضبط الصحي تصدر التعليمات والبيانات والأنظمة الصحية بغرض الحماية الفعالة في نطاق الصحة العامة.[٥]

وقد اعتمدت أجهزة الضبط الإداري على مجموعة من الإجراءات الوقائية لمواجهة الأزمات الصحية محاولة الحد والتقليل من انتشار الأوبئة، حيث تتخذ لوائح الضبط الإداري مظاهر مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي، كالحظر أو المنع عن اتخاذ إجراء معين بصورة مؤقتة أو جزئية، بحيث لا يصل حد إلغاء الحرية العامة إلى ما يصفه بعدم المشروعية، وقد تشترط الإدارة الحصول على إذن أو ترخيص قبل ممارسة نشاط معين، كما تشترط الإدارة وجود إخطار للسلطات المختصة بالنشاط الفردي في موضوع معين له اتصال بالنظام العام وقد تتكفل لوائح الضبط الإداري بتنظيم النشاط الفردى[٦]، وذلك كما يلي:

أولا- الحظر الصحي:

ويقصد به النّهي النسبي أو المطلق من جانب سلطة الضبط عن اتخاذ إجراء أو نشاط ما في أوقات معينة وأماكن محددة بهدف حماية النظام العام.[٧] أما في مجال حماية الصحة العامة فيقصد بالحظر:

---

١ للمزيد ينظرد. نغم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣م، ص١٢ومابعدهاوحسين عادل احمد،سلطة الضبط الاداري في مواجهة الازمات الصحية،رسالة مقدمة الى جامعة الاسكندرية ٢٠٢٢ ،٩٠ ومابعدها.

٢ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥م، ص٢٣٩.

٣ نص المواد (١٧٠، ١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٤ نص المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

.https://www-legifrance-gouv-fr

٥ د.محمد عبيد القحطاني، الضبط الاداري، دارالنهضة العربية،القاهرة،مصر،٢٠٠٩،ص ٢١٢ .

٦ رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١١م، ص١٨٩.

٧ د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٤٦٧؛ د. نعم أحمد محمد، مرجع سابق، ص١٤.

منع أجهزة الضبط الإداري المختصة بحماية الصحة من مزاولة نشاط معين لخطورته على الصحة العامة.[١]

ولقد اعتمدت أجهزة الضبط الإداري في أثناء الأزمات الصحية استعمال نوعان من الحظر لتقييد حريات الأفراد وحماية صحتهم، وهي:

١ـ الحظر الدائم:

ويتمثل الحظر المطلق أو الكلي في منع القيام بأفعال معينة تكون ذات خطورة وضرر على الصحة، ويكون هذا المنع بصورة نهائية لا استثناء فيها ولا ترخيص، وكثيرا ما يلجأ المشرع إلى الحظر في حمايته للصحة العامة؛ كونها وسيلة قانونية تمنع القيام ببعض التصرفات الضارة على الصحة العامة[٢]، كاتخاذ التدابير اللازمة لمنع وصول التلوث من البر إلى المنطقة البحرية، سواء أكان عن طريق الماء أم الهواء أم من الساحل مباشرة أم من السفن والطائرات.[٣]

فقد تضمن قانون الصحة العامة في العراق رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل حظر دفن جثة الشخص المتوفى بأحد الأمراض الانتقالية من قبل ذويه، وتقوم الجهات المختصة بدفنه.

٢ـأما الحظرالنسبي:

الذي يتمل في منع القيام بنشاط معين إلا بعد الحصول على إذن أو موافقة من هيئات الضبط الإداري الصحي، ومثال ذلك: استلزام أخذ موافقة الجهة الصحية لإضافة الفيتامينات والبروتينات والمعادن وغيرها إلى المواد الغذائية من أجل تحسين القيمة الغذائية في الطعام،[٤] كذلك منع استيراد أو إنتاج المواد الكيمياوية والمستحضرات المستعملة للأغراض الطبية أو الصناعية أو الزراعية، وكذلك الأصباغ ومواد التجميل إلا بعد أن تزود الجهة المستوردة أو المنتجة الجهة المختصة في الوزارة بشرح كاف عن الأعراض المرضية للتسمم نتيجة تناول هذه المواد بصورة خاطئة، أو التعرض لها مع بيان طرق معالجتها.[٥]

حيث نجد المشرع العراقي نص في نظام الرقابة الصحية على المعامل رقم (٧٤) لسنة ١٩٦٨ على منع إقامة المعامل ما لم تتحقق السلطة الصحية من توفر الشروط الصحية اللازمة في البناء وموقعه، كما منع النظام ممارسة العمل في المعمل إلا بعد الحصول على الإجازة الصحية[٦].

أما في ظل جائحة فيروس كورونا فقد حظر المرسوم الذي أصدره رئيس الوزراء الفرنسي في ١١ مايو ٢٠٢٠ أي تجمع أو اجتماع داخل مؤسسات العبادة، باستثناء مراسم الجنازة التي تقتصر على عشرين شخصا فقط كإجراء وقائي.[٧]

وفي فرنسا حددت المادة الثالثة قانون رقم ٢٩٠-٢٠٢٠- بتأريخ ٢٠٢٠/٣/٢٣ المتعلق بالطوارئ الصحية لمكافحة كوفيد١٩ في شهرين تبتدئ من تأريخ نشر القانون باللجريدة الرسمية ويمكن تمديدها كما يمكن انهائها قبل انقضاء المدة المحددة.

كما جاء قرار رئيس الوزراء المصري بحظر تنقل أتوبيسات الرحلات والحافلات الجماعية بين المحافظات خلال فترة عيد الفطر،[٨] وغلق كافة المحال التجارية و الحرفية، بما فيها محال بيع

---

١ فيصل جبر عباس، الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠١٩م، ص١١٧.

٢ المادة (١٤- خامسا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٣ المادة (١٤- أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩م.

٤ المادة (٢٢/ خامسا) من قانون الصحة العامة العراقي.

٥ المادة (٤١) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.

٦ المادة (٣) من نظام الرقابة الصحية على المعامل في العراق رقم (٧٤) لسنة ١٩٨٦.

٧ (٢) C.E, 3 avril 2020, n°439894. https://www-legifrance-gouv-fr

٨ المادة (٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١، ص٥.

السلع و تقديم و المراكز التجارية، ابتدء من الساعة الخامسة مساء وحتى الساعة السادسة صباحاً أمام الجمهور.[١]

أما في العراق، فقد أعلنت خلية الأزمة مجموعة من القرارات تمثلت بمنع التنقل بين المحافظات ابتداء من ١٥ أذار ٢٠٢٠ ولغاية ٢٥ آذار ٢٠٢٠، بإستثناء الحالات الطارئة والتبادل التجاري وتنقل الموظفين، كما اعلنت خلية الأزمة عن فرض حظر تجوال في بغداد بشكل شامل ابتداء من يوم أذار ولغاية ٢٣ آذار ٢٠٢٠.[٢]

كما صدر عن اللجنة العليا للصحة و السلامة الوطنية في العراق عدة قرارات منحت بموجبها السلطات الإدارية جملة من الإجراءات لمواجهة جائحة كورونا، ومنها قراراها رقم ٦٠ لسنة ٢٠٢٠ والذي تضمن منع التجمعات بأشكالها كافة و استمرار غلق المطاعم باستثناء خدمات التوصيل، وغلق قاعات المناسبات، والمنتزهات، والمقاهي، ودور السينما، والجامعات، ومعاهد التدريس الخصوصي، و تطبيق فرض حظر التجوال الجزئي من الساعة الخامسة عصراً، مع فرض العقوبات على أصحاب المحلات المستثنات من الحظر الشامل في حال عدم تطبيق الإجراءات اللازمة للوقاية من انتشار المرض.[٣]

ثانيا- الترخيص الصحي:

وهو قرار أو إذن صادر من الإدارة المختصة يسمح بمزاولة نشاط معين بعد توافر الشروط اللازمة لمنحه، ولا يمكن مزاولة النشاط هذا قبل الحصول على هذا الترخيص، حيث يهدف نظام الترخيص الصحي إلى منح سلطة الضبط الإداري التدخل مسبقا في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات الضرورية للوقاية من الأخطار الصحية التي قد تحدث نتيجة ممارسة النشاط بشكل خطير، مما يفسح المجال أمام السلطات الإدارية لاتخاذ الاحتياطات كافة للحفاظ على النظام العام؛ للحيلولة دون اختلاله أو اضطرابه في أثناء مباشرة النشاط الفردي وتوقي آثارها السلبية لكل حالة على انفراد، وبحسب الظروف المكانية والزمانية، فإن الأثر الذي يترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يرى المشرع خطورته على الصحة العامة للمجتمع، وبالنتيجة يخضعة لنظام الترخيص أو الإذن المسبق، كما يمكن للإدارة مائحة الترخيص إلغاؤه أو تعديله، فهو لا ينشئ حقا مكتسبا لمن منح لهم.[٤]

وهناك نوعان من الترخيص، النوع الأول: الحصول على ترخيص لممارسة نشاط محظور في الأصل، لكن مقتضيات حماية الصحة العامة تتطلب ذلك، كالترخيص بإنشاء المشروعات التجارية والصناعية التي يمكن أن تسبب تلوثا للبيئة أو الأضرار بالصحة العامة، والترخيص بفتح المحلات العامة المقلقة للراحة، أما النوع الثاني: الترخيص بممارسة نشاط غير محظور في الأصل، كالترخيص الذي يمنح إلى محلات بيع الطعام، فقد استقر القضاء في أحكامه على أن سلطة الإدارة تكون مقيدة إذا كان الترخيص منصبا على نشاط غير محظور، أما إذا كان النشاط محظورا فإن للإدارة مثلطة تقديرية في ذلك.[٥]

ومن قرارات الضبط التنظيمية في العراق التي تنص على وجوب الحصول على ترخيص: ما جاء في نظام ممارسة المهن الصحية رقم ١١ لسنة ١٩٦٢ من شروط لمنح إجازة ممارسة المهنة

---

١ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٦٨ لسنة ٢٠٢٠ العدد ١٢ مكرر (ب) في ٢٤/٣/٢٠٢٠

٢ قرار لجنة الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠، http://www.cabinet.ig/

٣ القرار رقم ٦٠ لســـنة ٢٠٢٠، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة مجلس الوزراء واللجان، العدد ش. ز. ل، ٧٩/٢٠/١٠٨٩٧ بتاريخ ٧/٦/٢٠٢٠

٤ د. أسامة أحمد محفوظ، مرجع سابق، ص١٦٠.

٥ فيصل جبر عباس، مرجع سابق، ص١١٥.

الصحية، فقد منحت المادة (٢) من القانون سيالف الذكر ممارسة المهن الصحية في العراق -سواء كان ذلك بأجرة أو دونها- للأشخاص المجازين فقط وفق هذا النظام، كما حددت المادة (٤) من القانون ذاته على الشروط التي يجب توافرها فيمن يتقدم بطلب التسجيل لمنح إجازة ممارسة المهنة الصحية، فاشترطت أن يكون عراقي الجنسية، كما اشترطت ألا يكون محكوما عليه بجناية غير سياسية أو بجنحة مخلة بالشرف، وأن يكون سالما من الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية بتقرير من لجنة طبية رسمية، كما أجازت تسجيل غير العراقيين من ذوي المهن الصحية ممن تتوافر فيهم الشروط العامة والشروط الخاصة بالمهنة الصحية إذا كانوا مرتبطين بعقد مع إحدى المؤسسات الحكومية أو الأهلية إذا تأيد لوزارة الصحة أن ممارستهم المهنة تعود بالفائدة على المصلحة العامة، على أن تقتصر الممارسة في واجبات وحدود المؤسسة التي يعملون فيها باستثناء من يعمل في مدينة لا يوجد فيها ممارس من المهنة نفسها، وعندئذ يجوز السماح للأجنبي بممارسة المهنة(،[١] وكذلك نظام الرقابة الصحية على المعامل رقم (٧٤) لسنة ١٩٦٨، حيث نصت المادة (٣) منه على أنه: "لا يجوز العمل فى المعمل إلا بعد الحصول على الإجازة الصحية".

ثالثا- الإخطار الصحي:

يعد الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية، وذلك بإبلاغ هيئات الضبط الإداري برغبتهم في القيام بنشاط معين قبل الشروع به دون اشتراط الحصول على ترخيص أو إجازة، ولذلك يعد الإخطار أقل التزاما من الترخيص والحظر، وبناء على ذلك يكون للإدارة سلطة في تنظيم ممارسة الأنشطة الفردية بالقدر الذي يجعله متفقا مع الصالح العام.[٢]

فقد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون الحصول على ترخيص مسبق، وإنما يكتفي بمجرد إخطار الجهة الإدارية، وعلى الرغم من كونها قد تشكل ضررا بالصحة العامة، فإن الضرر الناتج عنها قد يكون محتملا وليس مؤكد الحدوث وقد يكون ضررا بسيطا، وهنا يأتي دور الإبلاغ حيث تستطيع السلطات الإدارية المختصة أن تراقب هذا النشاط لمواجهة احتمالات الضرر. ففي مجال حماية الصحة العامة نجد التشريعات الصحية تلزم بالتبليغ عن الأمراض الوبائية أو المعدية للوقاية مما ينتج عنها من ضرر، ونتيجة لذلك أوجب قانون قانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية بالإقليم المصري بموجب المادة (١٢) على ضرورة الإبلاغ عنه فورا إذا أصيب شخص أو اشتبه في إصابته بأحد الأمراض المعدية إلى طبيب الصحة المختص، أما في الجهات التي ليس بها طبيب صحة فيكون الإبلاغ للسلطة الإدارية التي يقع في دائرتها محل إقامة المريض.

كم نص قانون الصحة العامة العراقي بموجب نص المادة (٥٠) على الطبيب المعالج أو المشرح وكل مواطن يشتبه بوجود حالة مرضية من الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية أو حدوث وفاة بسببها إخبار أقرب مؤسسة صحية تابعة للدولة فورا بذلك، وعلى هذه المؤسسة إخبار الجهة الصحية المختصة في الوزارة.

وفي فرنسا فقد اتاح الفصل L3115-10 من مدونة الصحة العمومية لممثل الدولة،ان يتخذ بموجب مرسوم معلل اي تدبير فردي يسمح بمكافحة الانتشار الدولي للأمراض بما في ذلك عزل الناس او وضعهم تحت الحجر الصحي سواء المصابين بالعدوى او المحتمل اصابتهم بها بناء على اقتراح المدير العام للوكالة الجهوية للصحة على ان يشعر فورا المدعي العام بذلك.

ويجدر بالذكر هنا قضت معظم التشريعات المنظمة للعمل بضرورة إبلاغ الجهات الإدارية المختصة بإبلاغ مكتب العمل والجهة النقابية بالحادث الطارئ أو المتوقع خلال أربع وعشرين

---

١ المادة (٧) من نظام ممارسة المهن الصحية.

٢ د. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٤٨٥.

ساعة من بدء العمل، والإخبار عن الأمراض والأوبئة، حيث ألزم نظام ممارسة المهن الصحية رقم ١١ لسنة ١٩٦٢ ذوي المهن الصحية بالإخبار بكل إصابة مرض سار يعلم بها أو يشتبه بوقوعها خلال مدة لا تتجاوز ٢٤ ساعة،[١] وكذلك نظام الرقابة الصحية على المعامل المرقم (٧٤) لسنة ١٩٦٨ الذي ألزم بموجب نص المادة (١١) على صاحب العمل أو المدير المسؤول إخبار أقرب سلطة صحية خلال أربع وعشرين ساعة من علمهم بحدوث الإصابة، وفي . حالة تعذر إخبار السلطة الصحية فعليهم إخبار أقرب مركز للشرطة. أما القانون المصري، فقد جاءت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ بموجب المادة (٥٦) تؤكد على حق كل مواطن أو جمعية معنية في حماية البيئة بالتبليغ عن مخالفة أحكام هذا القانون، مما يعطي رقابة جماعية من أفراد المجتمع على تطبيق قانون البيئة، ويسهم بشكل كبير في حماية البيئة من التلوث، وبالتالي حماية الصحة العامة.

رابعا- التنظيم الصحي:

وهنا تكتفي سلطات الإدارة بوضع نظام معين لكيفية ممارسة ذلك النشاط، دون أن تحظر هذا النشاط إن كان النشاط مشروعا، أو أن تخضيعة لشرط الحصول على ترخيص أو إخطار، ومن أمثلة التنظيم الإداري الصحي باستعمال القرارات الإدارية التنظيمية: ما نص عليه نظام الرقابة الصحية على المعامل رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٨، والذي وضع عدة ضوابط صحية من حيث النظافة والإضاءة وفتحات التهوية،[٢] وكذلك ضوابط ممارسة بيع الأعشاب الطبية بموجب التنظيم رقم ١ لسنة ١٩٩٧، وأيضا تعليمات مزاولة مهنتي التمريض والقبالة رقم ١ لسنة ٢٠١٥م، أضيف إلى ذلك ما نص عليه نظام ممارسة المهن الصحية رقم ١١ لسنة ١٩٦٢من تنظيم ممارسة هذه المهن، ووضع الضوابط العامة فيمن يمارسها، ووضع أحكام انضباطية وعقوبات لمن يخالف أحكام هذا القانون ، ولاشك ان تنظيم النشاط التي لها علاقة بالعمل الطبي لها ت اثر على منع انتشار الاوبئة و الامراض الانتقالية.

الفرع الثاني

القرارات الإدارية الصحية الفردية

تصير هيئات الضبط الإداري الصحي القرارات الإدارية الفردية اللازمة لممارسة نشاطها تطبيقا للقوانين واللوائح الضبطية؛ بهدف حماية النظام العام والصحة العامة،[٣] إذ يتم تعريف القرار الإداري الفردي بشكل عام بأنه القرار الذي يصدر بقصد تطبيقه على فرد معين أو على عدد معين من الأفراد المعينين بذواتهم، أو قد تصدر بصدد حالة – أو حالات – معينة وتستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على ذلك الفرد أو تلك الحالة.[٤]

إذ تصدر قرارات الضبط الصحي الفردية في مواجهة الأزمات على ثلاثة أساليب، هي:

أولا- الأمر الصحي:

تصدر الأوامر الضبطية الفردية بشكل أوامر صريحة كتابية أو شفهية بالقيام بأعمال معينة تتفق مع نص القانون، حيث يكون لسلطة الضبط الإداري نطاقا أوسع وصلاحيات أكبر في هذا النطاق، إلا أنها محددة بالرغم من ذلك بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام، كما أن هذه

١ المادة (١٠) من نظام ممارسة المهن الصحية رقم (١١) لسنة ١٩٦٢.
٢ المواد (٤، ٥، ٦، ٧) من نظام الرقابة الصحية على المعامل رقم (٧٤) لسنة ١٩٦٨.
٣ د. محمد محمد عبده إمام، مرجع سابق، ص٢٩٠
٤ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية،مصر،٢٠٠٤.
، ص٤٤٩؛ د. ؛ د. سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص٧٦.

الصلاحيات تختلف بسبب الظروف السائدة، فتصبح أكثر اتساعا في الظروف الاستثنائية عما هو عليه الحال في الظروف العادية. [١]

ففي مجال الصحة العامة نجد من أمثلة القرارات الفردية إصدار الأوامر من القاضي باتخاذ التدابير الوقائية لحماية العمال من المخاطر المهنية كارتداء العمال ملابس مناسبة في أثناء العمل وضرورة التقيد بالشروط الصحية، وكذلك الأوامر الخاصة بتزويد الجهات الصحية المختصة بعينات من المواد الغذائية لغرض فحصها مختبريا، وكذلك صدور أمر بإلزام المواطنين بتعليمات الوقاية الصحية لحفظ الصحة العامة. [٢]

ثانيا- النهي الصحي:

يقصد بهذا الأسلوب أن تصدر سلطات الضبط الإداري الصحي قرارا بمنع ممارسة عمل معين منعا كاملا أو جزئيا يتعلق بحماية الصحة العامة[٣]، وتفرض في الوقت ذاته جزاءات إدارية على من يخالف تلك القرارات، ومن هذه القرارات – ويعد أهمها - الإنذار الذي توجهه الإدارة الصحية إلى المخالفين لأحكام القوانين والتعليمات الصحية، وعلى أي حال لا يجوز لهيئات الضبط الإداري اتخاذ.

ثالثا- منح الإجازات الصحية وإلغاؤها:

يقصد بهذا النظام صدور قرار الضبط الصحي الفردي متضمنا منح إجازة لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية لمزاولة نشاط معين، إذ لا يسمح المشرع بممارسته إلا من خلال تلك الإجازة أو الترخيص، وهذا ما نصت عليه المادة (٣) من نظام ممارسة المهن الصحية رقم ١١ لسنة ١٩٦٢ في العراق، فجاء فيها: "على كل ذي مهنة صحية يرغب بممارسة مهنته في العراق أن يتقدم بطلب التسجيل والحصول على الإجازة من وزارة الصحة".

وكذلك قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠، والذي بمقتضاه اشترط بيع الأدوية بالمحلات المجازة وفقا لهذا القانون، كما أجاز المشرع للوزير المختص منح معاوني ومساعدي الصيادلة والمعاونين الطبيين والموظفين الصحيين غير الموظفين إجازة بفتح مخازن لتجهيز الأدوية البسيطة في البلدة التي لا توجد فيها صيدلية.[٤]

فقد أنشأ المشرع العراقي لجنة إدارية في وزارة الصحة تختص بمنح الإجازات، كمنح إجازة ممارسة مهنة العمل المختبري الأهلي للتحليلات المرضية، كما أجازت هذه التعليمات لوزير الصحة أن يلغي الإجازة الممنوحة إلى هذه المختبرات إذا تبين أن منح الإجازة كان مستندا إلى بيانات غير صحيحة، أو إذا زال شرط من شروط منح الإجازة أو في حالة فقدان الأهلية القانونية لحامل الإجازة. [٥]

وتطبيقا لذلك جاء حكم مجلس شورى الدولة: "أن تأسيس المصانع والشركات المختلطة والخاصة لصناعة الأدوية والمستحضرات الطبية ومواد التجميل يتطلب الحصول على إجازة من وزارة الصحة". [٦]

---

١ د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٨٩م، ص٤٨-٤٩.

٢د. محمود د محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٢٦٣.

٣ على سبيل المثال في فرنسا، قرار حظر إقامة معرض إكسبو المزمع انعقاده في الفترة من ٢٣-٢٧/٩/٢٠٢٠ بسبب انتشار فيروس كورونا المستجد.

٤ المادة (٢٨/١) من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠.

٥ المواد (١، ٤) من التعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ الخاصة بمنح إجازة ممارسة مهنة العمل المختبري الأهلي للتحليلات المرضية.

٦ القرار رقم ..١ لسنة ٢٠٠٦، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠٠٦، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ص٢٦٧.

المطلب الثاني

إجراءات الضبط الإداري العلاجية لمواجهة الأزمات الصحية

تتخذ الدولة بعض الإجراءات العلاجية خلال الأزمات لمواجهة الظروف الغير عادية، وقد تنوعت هذه الإجراءات بين التنفيذ المباشر والجزاءات الإدارية العامة، وهي تدابير تمكنها من تحقيق غرضها والقيام بواجبها في المحافظة على الصحة العامة. وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب فرعين:

الفرع الأول: التنفيذ المباشر.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية.

الفرع الأول

التنفيذ المباشر

يعد التنفيذ الجبري المباشر وسيلة من وسائل الضبط الإداري، ويعني حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها – لوائح الضبط وأوامرها الضبطية الفردية – على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء[١]؛ ذلك أن اللجوء إلى القضاء لغرض الحصول على إذن سابق قد يؤدي إلى انتفاء الغاية من إصدار تلك القرارات الإدارية، فكان لا بد وأن تخول للإدارة سلطة تنفيذ قراراتها بصورة مباشرة، ولكن بشرط وجود حالة الضرورة التي تسمح للإدارة بذلك بناء على نص قانوني,[٢]

أولا- التنفيذ المباشر بناء على نص قانوني:

فإن حق سلطات الضبط الإداري في التنفيذ المباشر في هذه الحالة يستند إلى نص قانوني يجيز في معظم التشريعات. لهيئة الضبط الإداري تنفيذ قراراتها جبرا في مواجهة الأفراد الذين يمتنعون عن التنفيذ، وهذا ما نجده، ومن تطبيقات النصوص القانونية التي أجازت لهيئات الضبط الإداري اللجوء إلى امتياز التنفيذ المباشر فيما يخص حماية الصحة العامة هو ما نص عليه قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ من منع إيواء وتربية الحيوانات، بما فيها الدواجن في الأحياء السكنية بأعداد تتجاوز حدود طريق السلطة الإدارية في المنطقة. [٣]الاستعمال العائلي أو الشخصي، فإن تجاوزت أعدادها جاز للجهة الصحية أن تقرر حجزها وبيعها عن كما أجاز قانون الصحة العامة العراقي -سالف الذكر - للجهة الصحية المختصة غلق العيادات أو المحلات الخاضعة للرقابة الصحية عند عدم توافر الشروط الصحية المطلوبة، وكذلك لها غلق من سلامتها.[٤] صالات العمليات في حالة ثبوت تلوثها، ويوقف العمل فيها لإجراء التعقيم، وأن لا تفتح إلا بعد التأكد وقد تضمن قانون الصحة العامة بعض العقوبات التي يمكن أن تفرضها الجهة الصحية مباشرة، كالنّص على أنه: "يعاقب صاحب المحل الخاضع للإجازة والرقابة الصحية عند مخالفة أحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه بغرامة فورية لا تزيد عن ٢٥٠٠٠٠ مائتين وخمسين ألف دينار، أو غلق المحل لمدة لا تزيد على تسعين يوما، أو بكليهما، وذلك بقرار من الوزير أو من يخوله".[٥]

ثانيا- التنفيز المباشر في حالة الظرورة

إن سير الحياة العامة في الدولة قد يعترضه العديد من المشكلات والحوادث الطارئة، كالحروب أو الكوارث الطبيعية أو الأزمات الاقتصادية أو انتشار الأمراض والأوبئة، وفي هذه الحالة يمنح

١ د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٧٣.

٢ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٤٥٠.

٣ المادة (٧٣) قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

٤ المواد (٨٩، ٩٠، ٩٨، ١٠٠) من قانون الصحة العامة العراقي

٥ (٩٦/ أولا/ أ) من قانون الصحة العامة العراقي.

لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة هذا الخطر الذي يشكل تهديدا للنظام العام، ويتعذر دفعه بالقواعد القانونية العادية.[١]

كما نظم المشرع الدستوري العراقي حالة الطوارئ لإدارة شئون البلاد، بموجب نص المادة (٦١-تاسعا) من دستور ٢٠٠٥، وبمقتضاها خص مجلس النواب بالموافقة على إعلانها بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، على أن تعلن لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد بعد الموافقة عليها، كما منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة خلال حالة الطوارئ لإدارة البلاد بما لا يتعارض مع نصوص الدستور، على أن يعرض الإجراءات المتخذة خلالها على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها.[٢]

كما خول المشرع العراقي السلطات الصحية اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة انتشار الأوبئة والأمراض، ومنها تكليف أصحاب المهن الطبية والصحية بتقديم الخدمات الطبية للمواطنين عند حدوث الأوبئة وفي حالات الطوارئ، وللمدة التي تتطلبها تلك الحوادث والحالات، فضلا عن منع وتقييد حركة المواطنين وغلق المحلات العامة.[٣]

الفرع الثاني

الجزاءات الإدارية

الجزاءات الإدارية عموما مثل أي جزاءات لها طبيعة ردعية، ويكون موضوعها فرض عقوبة على مخالفة ما، إلا أن ما يميز الجزاءات الإدارية هو الجهة التي تصدرها، فهي تصدر عن جهة غير قضائية، متمثلة في الإدارة، ومن ثم تكتسب الجزاءات الإدارية العامة صفة القرار الإداري المنفرد بهدف صيانة النظام العام.[٤]

ومع انتشار covid-١٩ المستجد برزت الجزاءات الإدارية العامة على الأفراد المخالفين لأحكام الحجر الصحي المنزلي، أو المؤسسات التي خالفت قرارات الحظر التي أقرتها السلطات الإدارية لمنع انتشار المرض، فقد جاء قرار رئيس الوزراء في مصر رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١ في المادة (١٢) منه بعقوبة الحبس والغرامة التي لا تتجاوز أربعة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين على من يخالف التدابير الصحية والاحترازية المنصوص عليها.[٥] فقد تعددت صور الجزاءات الإدارية العامة عن طريق السلطة الإدارية المختصة، وهي كالتالي:

أولا: الغرامة الإدارية:

ومثلها ما تم فرضه في أثناء انتشار أزمة فيروس كورونا، فقد تم فرض غرامة قدر قيمتها أربعة آلاف جنيه كحد أقصى من قبل رئيس الوزراء على كل من لم يلتزم بالحجر الصحي، أو تعمد نشر العدوى بعدم ارتداء قناع الوجة[٦] كما نصت المادة (٥) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية على أنه: "يعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد على

---

١ د. مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري الوظيفة الإدارية للشرطة، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠١م، ص١٢٩ وما بعدها.

٢ د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص١٢٥.

٣ جابر خالد الشمري، مرجع سابق، ص٧٤.

٤ د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص٢٩ ـ ٣٠

٥ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكررا (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١، ص٥.

٦ المادة (١٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١، ص٦.

عشرين ألف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من خالف أيا من التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر وفقا لنص المادة ١ من هذا القانون ...". [١]

ثانيا: المصادرة الإدارية:

وهي عبارة عن قيام جهة الضبط الإداري بمصادرة المواد التي تضر بالنظام العام، وهي عينية دائما، وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء ممنوعة بذاتها، مثل مصادرة المواد المخدرة التي ضبطت، ومصادرة الأغذية الفاسدة . [٢]

فقد منح قانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ وزير الصحة في سبيل مكافحة وباء كورونا إصدار قرارات باستلاء على أية وسيلة من وسائل النقل أو على العقارات أو المستحضرات الصيدلية أو الكيماوية أو الأدوات الطبية أو المهمات التي تستلزمها حالة المكافحة.[٣]

ثالثا: سحب التراخيص:

فإن كان الترخيص وسيلة تسمح الدولة بموجبه للأفراد بممارسة نشاط معين يكون مباحا في الأصل مستوفيا للشروط القانونية فهو قيد على حرية الأفراد في ممارسة نشاط معين، وخاصة في المجال الاقتصادي، لذا فإن سحب الترخيص يعد إجراء شديد الأثر على المرخص له، حيث سيحرمه من مزاولة النشاط المرخص به.[٤]

فسحب الترخيص – سواء أكان إداريا أم قضائيا - يعد جزاء يقع على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح، وقد يتمثل السحب في إلغاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة.[٥] ومن أمثلة سحب الترخيص إداريا نص المادة من قانون الصحة العامة العراقي على أنه: "لوزير الصحة حق إلغاء الإجازة الصحية، وغلق المحل العام فورا عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقيد بأحكام قانون العمل أو أي قانون آخر".

كما نصت المادة (٨) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية في مصر على أنه: ".. لرئيس اللجنة أو من يفوضه أن يصدر قرارا بالغلق أو وقف ممارسة النشاط لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر، حال ثبوت مخالفة أي من التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء..".[٦]

رابعا- الحجر الصحي:

يعود الحجر الصحيLa quarantain بمفهومه الحديث الى القرن الرابع عشر الميلادي في مدينة البندقية الايطالية و اشتق من كلمة تعني اربعين يوماً و هي الفترة التي طلب فيها عزل ركاب السفن في جزر قريبة لمعرفة اذا ماكان لديهم اعراض الطاعون،قبل ان يسمح لهم بالوصول الى الشاطئ

١ قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية في مصر، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكررا، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١، ص٦.

٢ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٣، ص٧٤.

٣ قرار رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٢٠ بإدراج المرض الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا ضمن الأمراض المعدية المبينة بالجدول الملحق بالقانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨، الوقائع المصرية، العدد٧، أول أبريل، ٢٠٢٠.

٤ خالد جابر الخضيري، واجب الادارة في تحقيق الصحة العامة و حمايتها في القانون العراقي،رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بغداد،٢٠١٤، ص٤٠.

٥ د. مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص١٤٩.

٦ قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية في مصر، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكررا، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١، ص٨.

المدن اثناء الوباء او الموت الاسودالذي احتاج اوروبا بين عامي ١٣٤٧ و ١٣٥٢ ليقضي على حوالي عشرين مليون انسان قرابة ٣٠٪ من سكان اوروبا[١].

ويقصد بالحجر الصحي ابعاد وعزل الاشخاص الذين خالطوا المصابين بالأمراض او يحتمل اصابتهم بالمرض ،فقد يكون الشخص السليم حاملا لفيروس او مسببا للمرض لكن لاتظهر عليه العلامات و الاعراض لكن بعد فترة يبدأ التأثير بالظهور ويكون بذلك قد ساهم في نقل المسبب لكثير من الاشخاص.، ويختلف العزل الصحي عن الحجر الصحي في كون العزل الصحي يكون للأشخاص المصابين فعلا بالمرض بحيث يعزلون عن التواصل مع الآخرين ، فقد عرفت منظمة الصحة العالمية الحجر الصحي بأنه: تقييد لأنشطة الأشخاص غير المرضى، يرجح أنهم تعرضوا لعامل ممرض وعزلهم عن الآخرين بهدف رصد الأعراض واكتشاف الحالات مبكرا، ويختلف الحجر الصحي عن العزل الذي يتمثل في فصل المصابين بالمرض أو العدوى عن الآخرين للوقاية من تفشي عدوى المرض أو التلوث، حيث أوصت المنظمة بتطبيق الحجر الصحي لمدة ١٤ يوما انطلاقا من آخر مرة تمت فيها مخالطة مريض مصاب. [٢]

ويجدر بالإشارة هنا ، المشرع العراقي اصدر قانون رقم ٦ بتأريخ ١٩٩٢/١/١ بشأن نظام الحجر الصحي و مدته التي تختلف حسب مدة حضانة كل مرض من الامراض المعدية .

وخلال جائحة كورونا، فقد تم فرض حظر الإنتقال أو التحرك بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٦٨ لسنة ٢٠٢٠م لمواجهة انتشار وباء كورونا، وبعد أن تم إصدار القرار رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٢٠ بإدراج المرض الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا ضمن الأمراض المعدية بالجدول الملحق بالقانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨م[٣]، أصبح من حق مأموري الضبط أن يقوموا بفرض الحجر الصحي على المرضى ومخالطيهم لتجنب إنتشار المرض، وبعد إعلان حالة الطوارئ وتعديل قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٢م[٤] فقد تم إتخاذ تدابير إحترازية أكثر شدة مثل إلزام القادمين للبلاد من الخارج بالخضوع ي، وفقاً للشروط التي تحددها الجهة المختصة. لإجراءات الحجر الصحي، أما في العراق فقد نص النظام القانوني العراقي على نظام إجراءات الحجر الصحي رقم ٦ لسنة ١٩٩٢ الذي يهدف إلى تمكين السلطة الصحية المختصة من اتخاذ الإجراءات الوقائية المناسبة بشأن أي واسطة نقل تصل العراق للتأكد من خلوها ومحتوياتها من الأمراض الوبائية ومنع الدخول إلى البلاد . [٥]

أما في فرنسا فقد منحت المادة ١٠-L٣١١٥ من مدونة الصحة العمومية لممثل الدولة أن يتخذ أي تدبير فردي يسمح بمكافحة الانتشار الدولي للأمراض بما في ذلك عزل الناس أو وضعهم تحت الحجر الصحي، سواء أكانوا المصابين بالعدوى أم المحتمل إصابتهم بها، على أن يخطر بها المدعي العام،[٦] وحسنا فعل المشرع الفرنسي لما اشترط إشعار المدعي العام بتلك التدابير الاستثنائية، فلم نجد لها شبيها في التشريعات المقارنة، ويبدو أن الحكمة من ذلك هو تتبع المدعي العام للتدابير المتخذة حتى تتم وفقا للقانون، وبشكل يضمن احترام حقوق الأفراد وحرياتهم، وحتى لا يتم خرق منظومة حقوق الإنسان في أثناء تنفيذها. تجدر الإشارة إلى أنه في ٥ فبراير ٢٠٢٠

١ جوزيف بيرن، الموت الاسود،منشورات هيئة ابو ظبي،ط١، ٢٠١٤،ص١٨ و مابعدها

٢ منظمة الصحة العالمية (٢٠٢٠)، الاعتبارات المتعلقة بالحجر الصحي للأفراد في سياق احتواء مرض فيروس - منظمة الصحة العالمية: https://apps.who.int/iris/bitstream/ha

٣ قرار رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٢٠ بإدراج المرض الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا ضمن الأمراض المعدية المبينة بالجدول الملحق بالقانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨، الوقائع المصرية، العدد٧، أول أبريل، ٢٠٢٠

٤ قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ في شأن حالة الطوارئ.

٥ نظام إجراءات الحجر الصحي رقم ٦ لسنة ١٩٩٢، المادة (١).

٦ par Modifié LOI n°2020-546 du 11 mai 2020

· https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041868018

صوت أعضاء مجلس الشيوخ لصالح مشروع قانون الأمن الصحي، ويتعلق هذا القانون بالحبس المنزلي والإخلاء والعزل القسري والحجر الصحي، فتم تعديل المادة ١-٣١٣١ من قانون الصحة العامة، ونصت على ما يلي: "يجوز للمدير العام للوكالة الصحية بناء على مشورة طبية مبررة أن يتخذ نيابة عن ممثل الدولة في الإدارة تدبير الإخلاء أو البقاء في المنزل فيما يتعلق بشخص مصاب بسبب تعرضه لأحد الأمراض المذكورة في المادة ١٣١١٣ L من قانون الصحة العامة ".[١]

اضاف قسم من الفقه وسيلة اخرى تتمثل بالجزاء الاداري الوقائي بإعتبار تدبير وقائي تتخذ سلطة الضبط لغرض الحفاظ على النظام العام ويتمثل بالإعتقال الاداري[٢].

الخاتمة

١. لايمكن ان تتحقق حماية الانسان من الامراض و الاوبئة المعدية الا من خلال الاعتقاد بأن المساواة في الحصول على متطلبات الصحة العامة اعتقاداً ثابتاً و اساساً اخلاقياً في التعامل على المستوى الدولي و ان يرتقى النظر اليه الى مستوى الحقوق الاساسية التي يمثل الخروج عليه انتهاكاً انسانياً.
٢. ان استجابة الامم المتحدة للأمراض المعدية الناشئة تعبر عن تطور نظام الامن الجماعي في النظر الى طبيعة التهديدات السلم و الامن الدوليين وتعزيز الدور المركزي لمفهوم الامن الانساني في ممارسة الامن الجماعي داخل منظومة الامم المتحدة.
٣. في حالة الازمات الصحية منح المشرع لهيئات الضبط الاداري سلطة اتخاذ اجراءات من شأنها تقييد حرية الافراد، اي ان المشرع يمنح السلطات الضبط الاداري الطبية اتخاذ اجراءات ليست من اختصاصاتها ، الا ان المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام بجميع عناصره يلزم بذلك من اجل التصدي للأزمات الطبية وخاصة الامراض الانتقالية.
٤. تمارس سلطات الضبط الاداري الصحي في ظل الظروف الاستثنائية والازمات الصحية صلاحيتها من خلال الوسائل القانونية المتمثلة في لوائح الضبط واجراءات الضبط الفردي ، والوسائل المادية وتتمثل في التنفيذ الجبري.
٥. ونرى انه من المفيد عند ادارة الازمات الصحية ان يكون اصحاب القرار من ذوي الخبرة، والاختصاص و من اهل الثقة والكفاءة،في ادارة شؤون الدولة، وان يفسح لهم المجال بصرف النظر عن اتجاهاتهم السياسية.
٦. اجراء دورات تدريبية منظمة لإنماء التفكير الابتكاري عند الافراد العاملين في مجال الازمات وربط العمل في ادارة الازمات الصحية في اقليم كوردستان بالأجهزة الوطنية والعالمية التي تقع على عاتقها مواجهة الازمات في كافة صورها المختلفة.
٧. الوقاية من الامراض المعدية او الانتقالية ومكافحتها تتطلب تطبيق الاجراءات والبروتوكولات التي يشار اليها بمسمى (الضوابط) و قد نظمت هذه الضوابط في تسلسل هرمي وفقاً لفعاليتها في الوقاية من العدوى و مكافحتها و هي تشمل مايلي ،الضوابط الادارية و الضوابط البيئية والهندسية ومعدات الحماية الشخصية، ولكي تكون تدابير الوقاية من العدوى و مكافحتها فعالة ،يجب التنبؤ بمدى تدقق المرضى و التنبؤ بالمخاطر المحتملة..

١ د. المختار العيادي، الحجر الصحي للمصابين بأمراض معدية في سياق مكافحة جائحة كورونا، الإطار القانوني الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الجائحة- علاقة التدابير المتخذة بمنظومة حقوق الإنسان (دراسة مقارنة)، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، سلسلة إحياء علوم القانون، الطبعة الأولى، عدد خاص، مايو، الرباط، ٢٠٢٠م، ص٥١.

٢ عزة علي المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، رسالةة مقدمة الى جامعة القاهرة،١٩٩٩،ص٢١.

٨. اولت الوثائق الصحية الدولية التي تتعامل مع الامراض الانتقالية الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل اهتماما خاصا ،لاسيما فيما يتعلق بمسائل الحصول على اللقاحات و الادوية المضادة للفيروسات و مجموعات التشخيص.

التوصيات:

١.ضرورة ملاءمة اجراءات الضبط الاداري الصحي مع الوائق الدولية الصادرة من منظمة الصحة العالمية

٢.نقترح للمشرع العراقي بأنشاء مجلس قومي للصحة العامة في العراق.

٣.نوصي المشرع العارقي تحديد احكام صلاحيات الضبط الاداري التي يمكن اللجوء اليها في ظل الازمات الصحية بما فيها انتشار الامراض الانتقالية وبيان الحقوق و الحريات التي لايجوز مطلقاً المساس بها في حالة الطوارئ الصحية.

٤.نرى ضرورة بإعادة صياغة نص المادة (٤١٠) من قانون العقوبات العراقي المعدل النافذ بإدراج ما يلي (.... او بنشر فايروس خطير ومعدي).

٥.انشاء بروتوكول واضح لكافة الموظفين والعاملين في الحقل الطبي لإدارة الامراض الانتقالية و الوقاية منها.

٦. نقترح للمشرع العراقي بإدراج المرض الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا ضمن الأمراض المعدية في تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

٧.عمل محاضرات وسيمينارات توعوية و تثقيفية دورية حول ادارة الامراض الانتقالية بشكل سليم من قبل مسؤلين في مراكز السيطرة على الامراض الانتقالية والوقاية منها Centers for Disease Control and Prevention

المصادر

الكتب باللغة العربية:

١. جوزيف بيرن، الموت الاسود،منشورات هيئة ابو ظبي،ط١، ٢٠١٤.

٢. خالد جابر الخضيري، واجب الادارة في تحقيق الصحة العامة و حمايتها في القانون العراقي،رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بغداد،٢٠١٤.

٣. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٨٤.

٤. السيد عليوة، ادارة الأزمات و الكوارث-حلول عملية –اساليب وقائية، مطبعة سجل العرب، القاهرة.

٥. عادل احمد،سلطة الضبط الاداري في مواجهة الازمات الصحية،رسالة مقدمة الى جامعة الاسكندرية ٢٠٢٢ .

٦. عبد الغني بسيوني عبد الله،النظرية العامة في القانون الاداري، منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٣.

٧. عزة علي المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، رسالة مقدمة الى جامعة القاهرة،١٩٩٩.

٨. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٤٨٥.

٩. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩

١٠. فيصل جبر عباس، الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠١٩

١١. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية،مصر،٢٠٠٤.
١٢. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
١٣. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥م.
١٤. محمد عبدالغني حسن هلال ، مهارات ادارة الازمة ،ط١،دارالمكتب ،القاهرة،مصر،١٩٩٦.
١٥. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مكتبة الجلاء، المنصورة، .
١٦. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٢٦٣.
١٧. المختار العيادي، الحجر الصحي للمصابين بأمراض معدية في سياق مكافحة جائحة كورونا، الإطار القانوني الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الجائحة- علاقة التدابير المتخذة بمنظومة حقوق الإنسان (دراسة مقارنة)، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، سلسلة إحياء علوم القانون، الطبعة الأولى، عدد خاص، مايو، الرباط، ٢٠٢٠م.
١٨. مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري الوظيفة الإدارية للشرطة، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠١م،
١٩. نغم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣

البحوث :

١ .رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة بغداد، العدد الثاني،٢٠١١م

٢.عذبي خميس كليب العازمي، التدابير العامة لمنع انتشار وباء ١٩-covid في دولة الكويت، المجلة القانونية،

٣.منصور جلطي، تأثير تفشي فيروس كورونا المستجد ١٩-Covid على الالتزامات التعاقدية: هل هو حالة قوة قاهرة؟، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر القانون الدولي للتنمية المستدامة، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠٢٠

٤.محمود سالم، مسؤولية الدولة دون خطأ عن القرارات التي اتخذتها للحد من انتشار وباء كورونا- دراسة فقهية قضائية مقارنة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد الرابع، العدد ٢٢.

المصادر باللغة الاجنبية

1. Amizet L., 1993, Tremblement de terre : Le Caire (Égypte), Octobre 1992. Reportage, INIST (Institut de l'InformationScientifique et Technique), Nancy, France**, 2.**
2. Davied P.Fidler , The Role of International Law in Control Emergency Infections disease ,Institute Pasteur,Elsevier ,Paris,1997.
3. https://www-legifrance-gouv-fr.
4. Micheal Freeman , Sara Hawkes,Belinda Bennett,Law and Global Heaith,Volume 16,Oxford Universiyt,press,first Edition,Published,2014

الدساتير والتشريعات:

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
٢. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
٣. الدستور العراقي ٢٠٠٥
٤. قانون الصحة العامة العراقي النافذ رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.المعدل
٥. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٦. قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية في مصر، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكررا، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١.
٧. قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية في مصر، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكررا، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١.
٨. قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠.
٩. قرار رقم ١٤٥ لسنة ٢٠٢٠ بإدراج المرض الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا ضمن الأمراض المعدية المبينة بالجدول الملحق بالقانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨، الوقائع المصرية، العدد٧، أول أبريل، ٢٠٢٠.
١٠. القرار رقم ٦٠ لسنة ٢٠٢٠، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة مجلس الوزراء واللجان، العدد ش. ز. ل،
١١. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٦٨ لسنة ٢٠٢٠ العدد ١٢ مكرر (ب) في ٢٤/٣/٢٠٢٠
١٢. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١، ص٥.
١٣. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (أ)، ٥ مايو ٢،٢١
١٤. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكررا (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١،
١٥. ممارسة المهن الصحية رقم (١١) لسنة ١٩٦٢.
١٦. منظمة الصحة العالمية: https://apps.who.int/iris/bitstream/ha
١٧. نظام إجراءات الحجر الصحي رقم ٦ لسنة ١٩٩٢.
نظام الرقابة الصحية على المعامل في العراق رقم (٧٤) لسنة ١٩٨٦.