مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: دور الضبط الاداري في مكافحة التدخين دراسة مقارنة
اسم الكاتب: أ.م.د. إكرام جبر حسن
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/9664
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 12:48 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 15- Issue 1- March 2025 المجلد ١٥- العدد ١ – اذار ٢٠٢٥

The role of administrative control in combating smoking Comparative study

[1] Ekram jaber Hassen
[1] University of sumer/ college of law

Abstract:

the administrative authority in the field of smoking control enjoys the privileges of the public authority, including the administrative control authority. The administrative control bodies carry out their functions by intervening in several ways or means to protect the public health system: Regulatory decisions (regulations or instructions) and individual decisions, in addition to some individual control measures such as orders (mandation) and bans (prevention). They can also resort to direct and forced implementation of their decisions without obtaining approval from the judiciary. Even if these measures lead to limiting or restricting the rights of individuals and their public life, provided that the means taken by these authorities are based on the law, to ensure a balance between preserving the rights and freedoms of individuals and protecting public health in a way that does not conflict with maintaining public order, and all of this happens under judicial oversight to determine the legitimacy of the decisions taken.

1: Email:
akramjab741@gamil.com
2: Email:

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2024.155314.1404

Submitted: 15/11/2024
Accepted: 20/11/2024
Published: 3/12/2024

Keywords:
administrative control
smoking
limits of regulatory authority.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

دور الضبط الاداري في مكافحة التدخين دراسة مقارنة

[١] أ.م.د. إكرام جبر حسن
[١] جامعة سومر/ كلية القانون

الملخص:

تتمتع سلطة الإدارة في مجال مكافحة التدخين بامتيازات السلطة العامة ومنها سلطة الضبط الإداري، وتقوم هيئات الضبط الإداري بوظائفها وذلك بالتدخل بعدة أساليب أو وسائل لحماية النظام العام الصحي: كالقرارات التنظيمية (اللوائح أو التعليمات) والقرارات الفردية بالإضافة إلى البعض من إجراءات الضبط الفردية كالأمر (الالزام) والحظر (المنع)، كما تستطيع اللجوء الى التنفيذ المباشر والجبري لقراراتها دون استحصال موافقة من القضاء، حتى وأن أدت تلك الإجراءات إلى الحد أو القيد من حقوق الأفراد وحرياتهم العامة شرط أن تكون تلك الوسائل المتخذة من هذه السلطات مستندة إلى قانون؛ لضمان الموازنة بين الحفاظ على حقوق الإفراد وحرياتهم وحماية الصحة العامة وبما لا يتعارض مع الحفاظ على النظام العام، وكل هذا يحدث تحت رقابة القضاء للوقوف على مدى مشروعية القرارات المتخذة.

الكلمات المفتاحية: الضبط الاداري، التدخين، حدود السلطة الضبطية.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

يعد الضبط الإداري من أهم نشاطات الإدارة، ولأنه أجراء قانوني ووقائي فإن غايته الأساسية هي حماية النظام العام، ومهما طرحت من تعاريف بصدد هذا المصطلح فإن مفهومه لا يعني إلا (قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الافراد وفقاً لمقتضيات النظام العام)، فهذا الأخير من أهم الواجبات والتي يتعين على الإدارة القيام بها، وتعمل لتحقيق ذلك، من خلال هيئات الضبط الإداري والتي تقوم بمهامها وذلك باستعمال سلطاتها ووسائلها القانونية والتي تسهم في تحقيق أهداف الضبط الإداري والمتمثلة في الحفاظ على عناصر النظام العام كافة، والتي منها حماية الصحة العامة، ومواجهة كل ما يهدد صحة وسلامة الافراد من مخاطر التدخين، ومنحت صلاحيات الضبط الإداري إلى هيئات إدارية مختصة يتم تعيينها بموجب قانون يصدر لهذا الغرض. وتستخدم هذه الهيئات سلطاتها ووسائلها القانونية للحفاظ على عنصر الصحة العامة وبقية عناصر النظام العام أيضاً، حتى

وأن أدى ذلك إلى تقييد حقوق الافراد وحرياتهم، شرط أن تكون الإجراءات المتخذة مستندة إلى قانون يختص بتنظيم التدخين، لتحقيق التوازن بين حماية الصحة العامة وضمان ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم بما لا يتعارض مع فكرة الحفاظ على النظام العام.

وتلتزم هيئات الضبط الإداري باحترام القواعد القانونية، وذلك تخضع أعمال الضبط الإداري لمبدأ الشرعية، وأي انتهاك لهذا المبدأ، يجعل من التصرفات والقرارات باطلة وغير مشروعة، مما يعطي الحق لجهة الإدارة بأن تمارس بذاتها الرقابة الادارية على تصرفاتها لتصحيح اخطائها، وخضوعها أيضاً لرقابة القضاء لأنه يمثل الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من كل مظاهر الانحراف أو التعسف والتي قد تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري تحت غطاء حماية النظام العام.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن اهمية الدراسة البحثية بتشخيص الاسباب المشجعة على التدخين وبيان المضار الصحية والاقتصادية والنفسية المترتبة على تناوله، واستكشاف دور الادارة لمواجهة تلك الظاهرة بما يضمن عدم المساس بحريات الافراد العامة من خلال وجود رقابة قضائية عادلة تضمن التوازن بين استخدام الادارة الضبطية لسلطتها والحفاظ على حريات الافراد.

ثالثاً: مشكلة البحث

تستخدم هيئات الضبط الاداري الوسائل الضبطية من اجل الحفاظ على النظام العام الصحي للوقاية والقضاء على ظاهرة التدخين المنتشرة في اغلب المجتمعات، وهذا ما قد يمس بحقوق الافراد وحرياتهم العامة، ومن هذا المنطلق يثير موضوع دور الضبط الإداري لمكافحة التدخين جملة تساؤلات يمكن صياغتها كالآتي:

١- ماذا تعني ظاهرة التدخين، وماهي الاسباب المؤدية الى انتشارها في المجتمعات؟
٢- ماهي وسائل الضبط الاداري لمكافحة التدخين، وهل هي كافية للوقاية والحد من انتشاره بين اوساط المجتمع؟
٣- ما مدى حدود سلطة الضبط الإداري لمواجهة التدخين؟

رابعاً: فرضية البحث

اعتمدنا في هذه الدراسة على الفرضية الآتية، للضبط الاداري دور في تنظيم ظاهرة التدخين للحد منها إلى اقصى قدر ممكن بين فئات المجتمعات محل الدراسة.

خامساً: منهج البحث

اعتمد الباحث على استعمال المنهج الوصفي، والذي يعتمد على ايضاح النصوص القانونية والآراء الفقهية في نطاق الدول محل الدراسة والمنهج المقارن بين كل من فرنسا ومصر والعراق، وهذا من شأنه أن يبين اوجه الاختلاف أو القصور بين هذه القوانين، للاستفادة من ذلك في معالجة القصور الذي قد يظهر في القوانين الوطنية.

سادساً: خطة البحث

في محاولة لمعالجة مشكلة البحث، فقد قسمنا الدراسة الى مبحثين تسبقهما مقدمة ويعقبهما خاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات. ففي المبحث الأول، سلطنا الضوء على التعريف بظاهرة التدخين، وقسمناه الى مطلبين، المطلب الأول يوضح تعريف التدخين وانواعه، أما المطلب الثاني، يشخص اسباب التدخين. أما المبحث الثاني فيخصص بيان وسائل الضبط الاداري لمكافحة التدخين وحدوده، وقسمناه الى مطلبين، المطلب الأول خصص لإيضاح وسائل الضبط الاداري لمكافحة التدخين، أما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه موضوع حدود سلطة الضبط الإداري لمكافحة التدخين.

I. المبحث الاول

التعريف بظاهرة التدخين

اصبح التدخين ظاهرة اجتماعية مألوفة، انتشرت بكافة أنواعها في اغلب المجتمعات على الرغم من تأثيراتها السلبية في الصحة العامة، وعلى الرغم من تنامي الوعي الصحي بمخاطر التدخين إلا أنه لم يحد أو يقضي على هذا المنتج الخطير، بل تحول عند البعض منهم إلى حالة ادمان، لان شركات انتاج السجائر لم تكتفي بصناعة السجائر العادية، بل انتجت نوعاً أخر يدعى بالسجائر الالكترونية، بالإضافة لذلك تحيط بالفرد عدة عوامل تشجعه على التدخين، على ضوء ذلك، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وفق الآتي:

I.أ. المطلب الأول

تعريف التدخين

أن مفهوم التدخين يتم التعرف عليه من خلال محورين: الأول، يتمثل في ايضاح المعنى اللغوي والاصطلاحي للتدخين، أما الثاني يتحدد بذكر انواع التدخين، وهذا ما سنوضحه تباعاً كالآتي:

I.أ.١. الفرع الأول

معنى التدخين

يتوزع محور البحث هنا الى فقرتين، الأولى في بيان التعريف اللغوي، بينما الثانية يتناول التعريف الاصطلاحي للتدخين وفق الآتي:

أولاً: معنى التدخين لغةً

أن لفظة تدخين تعني، دخن، دُخان: الجمع أدخُنه، دواخن، دواخُين، مداخن[١]، وأن مصدر دخن يدخن على وزن عالم يعلم، وفي اللغة يقال، دخن الشخص التبغ، أي امتَّص دخانه ثمَّ أخرجه من فمه أو انفه أو دخن الانسان دخانه[٢]، وادخنت النار أي خرج دخانها وارتفع أو دخن أي صار لونه في سواد الدخان[٣]، ويقال ايضاً، دخن الخلق والعقل والدين، فسد فهو دخن[٤].

ثانياً: معنى التدخين اصطلاحاً

يقصد بالتدخين (حصول الشخص على مادة النيكوتين الناتجة عن حرق مادة التبغ، ويكون للنيكوتين أثر المخدر على مخ الانسان، والذي يعتاد عليه، ويصعب أن تسحبه منه بسهولة، ويشعر الشخص بالآلام مختلفة في انحاء جسده عند سحب تلك المادة منه)[٥]. ويعرف بأنه (احراق لأوراق نبات التبغ الشائعة المجففة واطلاق الدخان أما بالاستنشاق (تدخين السجائر أو لفافات التبغ) أو التنفيخ (تدخين الغليون والسيجار))[٦]. واخيراً، يعني أنه (عملية استنشاق واطلاق دخان حرق المواد النباتية، إذ يتم التدخين باستخدام مجموعة متنوعة من المواد النباتية، مثل (المارايجونا) الحشيش، وعادة ما يرتبط التدخين بالتبغ كما هو الحال في السجائر، حيث يحتوي التبغ على النيكوتين الذي يسبب الادمان وبالتالي حدوث تأثيرات نفسية

(١) محمد بن مكرم ابن منظور الانصاري، *لسان العرب*، (معجم لغوي)، تحقيق: عامر أحمد حيدر، الجزء الثالث عشر، ط١، (بيروت: الكتب العلمية، ٢٠٠٣)، ص٢٦٩.
(٢) ابراهيم أنيس واخرون، *المعجم الوسيط*، ط٤، (مصر: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٥)، ص٥٢٨.
(٣) منير البعلبكي، *المنجد في اللغة والاعلام*، ط٣، (بيروت: دار المشرق، ١٩٩٢)، ص٢٣٥.
(٤) ابراهيم أنيس وأخرون، مرجع سابق، ص٥٣٣.
(٥) الموسوعة العربية الشاملة، تعريف التدخين لغة واصطلاحاً، منشور على الموقع الالكتروني: WWW://Mosoah.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٢.
(٦) خليل العتيبي، "اضرار التدخين الرئيسية"، ٢٠٢٠، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www:mofhras.com تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٥.

وجسدية كبيرة)[١]. أما المصطلح العلمي للتبغ، هو اوراق شجرة تدعى (Nicotiana tabacum) من الفصيلة الباذنجانية (fam.solanacea) ويشمل جنس نيكتينا اكثر من ستين نوعاً من هذه الشجيرات، ولا يستخدم منها في مجال التدخين والمضغ والنشوق إلا النيكوتين، وهو النوع البري من التبغ، وهو مادة تشبه قلوية شديدة السمية (قطرة واحدة تكفي لقتل رجل) وتسبب الادمان القهري[٢].

يستنتج من التعاريف اعلاه، أن ما أستعرض من مفاهيم بصدد ظاهرة التدخين اختلفت بالعبارات المستخدمة لكنها أعطت معنى واحد وهو أن التدخين عنصر مركب مكون من مواد غازية لها صورة مادية تبغية عند احتراقها تأخذ شكل الغازات المتطايرة وعلى مرور الزمن يسبب الادمان بل ويرتب اثار صحية خطرة على المدخن والمستنشق بوقت واحد، على ضوء ذلك يمكننا اعطاء تعريف للتدخين بأنه عملية يتم فيها حرق مادة التبغ من قبل المدخن حيث يتم تذوق التبغ بالدخان المنبعث أو استنشاقه[٣].

I.أ.٢. الفرع الثاني

انواع التدخين

السجائر ليست على نوع واحد، وإنما هنالك سجائر عادية وسكائر الكترونية، لهذا سنوضح انواع التدخين، وفق الفقرتين الآتيتين:

أولاً: التدخين التقليدي

وهو الطريقة الاكثر شيوعاً في الوقت الحالي ويتكون من عدة انواع تتمثل بالسجائر، غليون، شيشة...الخ، وتعد السجائر الوسيلة الفعالة لاستهلاك التبغ سواء أكانت السيجارة معدة صناعياً أو ملفوفة يدوياً من التبغ السائب وورق لف السجائر، ويحتوي التبغ على اربعة الأف

(١) محمد علي الاشقر، *التدخين واضراره على الفرد والمجتمع*، ط٢، (قسم الدراسات والبحوث في جامعة الهدايا الثقافية: ٢٠١٠)، ص١٦٧.
(٢) د. حسين الراشد، *التدخين السم القاتل*، ط١، (المركز للخدمات الإعلامية: ٢٠٠٤)، ص٥٦.
(٣) من الجدير بالذكر: أن اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التدخين (WHO FCTC) هي أول معاهدة للصحة العامة تم التفاوض عليها تحت رعاية منظمة الصحة العالمية واعتمادها بالإجماع من قبل جمعية الصحة العالمية في (٢١/٣/ ٢٠٠٣) ودخلت حيز التنفيذ في (٢٧/ ٢/٢٠٠٥) وصادقت عليها (١٨٠) دولة، وقد صادق العراق على الاتفاقية بموجب قانون تصديق اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية في شأن مكافحة التبغ رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٠ بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٩، وبعدها اعتمد مجلس النواب قانون مكافحة التدخين رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢، منشور على الموقع الالكتروني: www:emro.who.int تمت زيارته بتاريخ ٢٠٢٤/٧/١٤.

مادة كيميائية من بينها مادة سامة وثلاثة وستون مادة مسرطنة منها القطران والسيانيد[١]، ويتم استنشاق الدخان الذي ينتج عن احتراق السجائر مما يؤدي الى دخول النيكوتين الى الجسم، بحيث يدخل أول اوكسيد الكاربون والقطران الناتج عن عملية الاحتراق[٢]. وتدخين الغليون والذي يعد أقل انواعها انتشاراً بحيث يسبب سرطان الشفة واللسان، أما تدخين الشيشة فهو من اكثر الانواع انتشاراً في الآونة الاخيرة بين أوساط الشباب، بسبب النكهات و المطيبات التي تضاف الى مادة التبغ، لكنها تسبب مخاطر صحية جسيمة بحيث تنشر العدوى الجرثومية بين مستخدميها[٣]. ولهذا صنفت منظمة الصحة العالمية التدخين بكونه ادمان، لأن استعمال النيكوتين بشكل متزايد يؤدي الى الاعتياد عليه مما يجعل المدخن يتزايد باستخدام السكائر وعند محاولة الاقلاع عنه يشعر بالألم نفسية وجسدية تواجهه[٤].

ثانياً: التدخين الالكتروني

اكتشفت طريقة التدخين الالكتروني في القرن الحادي والعشرين وتتمثل بالسجائر الالكترونية والشيشة الالكترونية، إذ اعتمدت الشركات المصنعة استراتيجية واضحة ودقيقة لبث الاعلان والترويج عن منتجاتها، اذ تدعي بأنها سجائر أمنة أو بديل آمن للسجائر العادية أو مساعدة للإقلاع عن التدخين، لكن ثبت لمنظمة الصحة العالمية اضرار تلك السجائر وتأثيراتها السلبية في الصحة العامة، أي لا فرق بينها وبين السجائر العادية التقليدية من ناحية الاضرار المترتبة عليها[٥]، لأن هذا النوع من السجائر الالكترونية يضم سائلاً يمكن تسخينه ومن ثم تحويله الى بخار لتكوين هباء جوي يستنشقه المدخن، وأن تلك الوسائل الالكترونية قد تتكون من النيكوتين أو لا تتكون منه، بالإضافة الى مواد كيميائية اخرى وبنكهات تصل الى ١٦٠٠ نكهة جذابة، فالتفاعل الكيميائي بين السائل والمعدن يؤدي الى انتاج مركبات سامة مثل الزرنيخ والكروم والنيكل مما يضر بصحة المدخن[٦].

(١) د. زينب سالم، *المراهقون وتدخين السكائر في المجتمع المصري*، ط١، (القاهرة: مركز الكتاب للنشر، ٢٠٠٥)، ص٤٤.
(٢) د. عبد الغني عرفه، *التدخين هاجس العصر*، ط١، (دمشق: دار الفكر المعاصر، ١٩٩٧)، ص٧٨.
(٣) د. غازي عبد اللطيف موسى، *التدخين بين الطب والدين*، (عمان: المكتبة الاسلامية، ١٩٩٣)، ص٧٨.
(٤) محمد عزت عربي، "اتجاهات طلبة جامعة دمشق نحو منع لتدخين في الاماكن العامة"، *بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية*، (٢٠١٣): المجلد١١، العدد٢، ص١٦٨.
(٥) د. أميد صباح عثمان، "المسؤولية المدنية عن أضرار السجائر الإلكترونية :دراسة تحليلية مقارنة"، *بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية*، المجلد ١٦، العدد١، (٢٠١٩): ص٤٧٣.
(٦) د. عبد الغني عرفه، مرجع سابق، ص٧٩.

I.ب. المطلب الثاني

اسباب التدخين

أن هنالك اسباب عديدة تدفع الافراد للتدخين وهذه الاسباب قد تكون اجتماعية واقتصادية وصحية ..الخ، وتلك المؤثرات قد تدفعهم الى الادمان على السجائر أو اللجوء إلى أشياء أقوى من تأثيرها، لهذا سنسلط الضوء على هذه الاسباب، وكما يلي:

I.ب.١. الفرع الأول

الأسباب الاجتماعية والاقتصادية

ينقسم موضوع البحث الى فقرتين، تخصص الأولى للأسباب الاجتماعية، بينما نتناول في الفقرة الثانية الاسباب الاقتصادية، وفق الآتي:

أولاً: الاسباب الاجتماعية

هناك سببين يؤثران في الافراد على سلوك التدخين، يتمثل السبب الأول تأثير الاصدقاء أو زملاء العمل المدخنين على الفرد غير المدخن، أما السبب الثاني فيتعلق بإثر التفكك الاسري على الابناء، وفق الآتي:

١- الاصدقاء أو زملاء العمل المدخنين

تنتشر ظاهرة التدخين داخل المجتمع وفي كافة الاماكن، ففي نطاق الدراسة يتأثر الشخص بالأصدقاء المقربين له، فإذا كان هؤلاء من فئة المدخنين، فهذا له اثر سلبي على الفرد وبالتحديد في الفترة الانتقالية ما بين سن الطفولة ومرحلة البلوغ، ففي هذه المرحلة يطرأ على الشخص تغييرات جسدية ونفسية تنعكس عليه، فيحاول أن يقلد أو يحاكي تصرفات الاصدقاء أو الزملاء المقربين إليه، فمن الطبيعي أن يمارس الشخص ظاهرة التدخين ويعتاد عليها بمرور الوقت طالما أن المحيطين به من الاصدقاء مدخنين، سواء أكان تناول السكائر بمبادرة منهم أم من تلقاء ذاته[١].

(١)- د. محمد بن سعد المعمري، "صغارنا كيف نحميهم من خطر التدخين، ٢٠٠٤"، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www://amanjordan.org/Arabic.news تمت زيارة الموقع بتاريخ: ٢٠٢٤/٧/١٥.

وفي نطاق العمل، نجد ان ظاهرة التدخين امر مألوف في اماكن العمل أو المؤسسات الحكومية، وأن اغلب الاشخاص سواء اكانوا من العاملين أو الموظفين يستمرون بالتدخين[١]، وهذا السلوك قد ينعكس أثره على زملائه فالبعض منهم قد يصبح مدخن ويعتاد على التبغ بمرور الوقت، اما الاخرين فأنهم يستنشقون دخان السكائر طالما كانوا متواجدين في نفس المكان، وهذا ما يعرف (بالتدخين السلبي او اللاإرادي)، وبالتالي يوثر على صحتهم، لأنه يؤدي الى تلوث الهواء المستنشق في هذا المكان المغلق[٢].

٢-التفكك الاسري

أن الأسرة هي نواة المجتمع والتي تنبثق منها مختلف المجتمعات، فمنها ينشأ الطفل وتتكون شخصيته بالتدريج، فالأب والأم هم قدوة لأبنائهم، فكل التصرفات الصادرة منهم سواء أكانت ايجابية أم سلبية ينعكس أثرها على الاطفال، فإذا كان الجو العائلي يسوده علاقات الحب والتفاهم.. الخ، سينعكس اثره على صقل شخصية الطفل مستقبلاً بحيث يكون شخص متزن قادر على ادراك عواقب تصرفاته ، بينما إذا كانت الاسرة تعاني من خلافات مستمرة وفقدان علاقة التفاهم بين الاباء والذي قد يصل الى حد انهيار الاسرة، فأن هذا يلقي بضلاله على الاولاد مستقبلاً نتيجة غياب دور احدهم، سواء اكانت الام والتي تغمر الابناء بمشاعر الحب والحنان او الاب والذي يبرز دوره بزرع روح الثقة والقوة لا بنائه وذلك بتقديم النصائح والتوجيهات لهم[٣]، فنجد البعض منهم قد يرتكب سلوكيات ضارة بالمجتمع، كاستخدام التدخين، وبالأخص اذا كان الفرد يعيش في أسرة تعتاد عليه وتعتبره أمر طبيعياً، فنجده يستمر في تناول السكائر ويدمن عليها، وقد يصل الامر حتى الى تعاطي المخدرات والادمان عليها، ومن ثم ارتكاب بعض الجرائم[٤] .

ثانياً: الاسباب الاقتصادية

يعد سبب البطالة أحد الدوافع لاستخدام التدخين، والتي سنوضحها وفق الآتي:

---

(١) من الجدير بالذكر: اذا اعتاد الفرد على التدخين لا يستطيع أن يتخلى عنه بسهولة، لأن مادة التبغ تحتوي على النيكوتين وهو عقار ذي تأثيرات نفسية وهو المسؤول الرئيسي على الادمان وعلى العكس من ذلك، لو حاول الشخص أن يقلع عن تلك العادة الإدمانية يواجه صعوبة وعدم القدرة على الاستمرار بترك عادة التدخين. منشور على الموقع الالكتروني: www:mayoclinic.org تمت زيارة الموقع بتاريخ: ٢٠٢٤/٧/١٨.

(٢) د. محمد عزت عربي، مرجع سابق، ص١٧٠.

(٣) د. علياء شكري واخرون، *دراسة المشكلات الاجتماعية*، (الاسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٥)، ص١٩٦.

(٤) د. مصطفى محرم، *التدخين وأثره في الجسم والعقل وطريقة أبطاله*، (القاهرة: مكتبة وهبة، ١٩٩١)، ص٦٩.

١- البطالة

تعد البطالة أحدى المشاكل العامة والتي تعاني منها اغلب المجتمعات، إلا أنه قد يختلف حجمها وطبيعتها من بلد لأخر، فنجد أن اغلب الشباب العاطلين عن العمل يتخذون من المقاهي والاماكن التي توفر السكائر والناركيله (الشيشة) بأنواعها، مكان لقضاء الوقت[١]، مما يدفعهم الى التدخين والاعتياد عليه، باعتقادهم أنه الوسيلة التي تخفف من حدة التوتر والقلق لديهم بخصوص المستقبل، ومن ثم الحصول على الاسترخاء ولو لفترة وجيزة، أي أن هناك علاقة طردية بين ارتفاع نسبة البطالة ولجوء الشباب العاطلين عن العمل لاستخدام السكائر والاعتياد عليه[٢].

I.ب.٢. الفرع الثاني

الاسباب الصحية

يتوزع محور البحث إلى فقرتين، الأولى تمثلت بالأمراض النفسية، أما الثانية بالاستعداد الوراثي للتدخين، لهذا سنوضح كل فقرة وفق الآتي:

أولاً/ الامراض النفسية

أن الاشخاص المصابين بالأمراض النفسية أو الاضطراب النفسي كانفصام الشخصية أو القلق الاجتماعي أو الخوف من الحياة الاجتماعية، هؤلاء يكونون أكثر عرضه للتدخين؛ لكون التدخين يقلل من حدة التوتر وبالأخص إذا كان الشخص مصاب بحالة اكتئاب، فهؤلاء الاشخاص يلجئون للتدخين لاعتقادهم أن تلك الوسيلة تجعلهم يشعرون بالارتياح وتحسن حالتهم المزاجية بمجرد التدخين؛ لأن النيكوتين يعزز من افراز هرمون الدباومين في المخ، وهذا الهرمون مسؤول عن السعادة، لأثره الفوري على مناطق الدماغ التي تتحكم بالراحة والاسترخاء، ومع مرور الوقت ينخفض افراز هذا الهرمون مما يحفز الشخص المصاب بتلك الامراض للتدخين بشكل متزايد[٣]. وتبين من استقراء الابحاث العلمية في هذا الصدد، أن نسبة المدخنين المصابين بأمراض نفسية تفوق بكثير نسبة المدخنين من الاشخاص الاصحاء

---

(١) د. ابراهيم زويد، "الشيشة والمعسل في المجتمعات العربية"، *بحث منشور في مجلة علوم وصحة (اكتشافات وبحوث علمية عن التبغ)، كلية الطب، جامعة الازهر*، (١٩٩٩): ص٦٤.

(٢) د. نعيم حسين كزاز، "مشكلة البطالة واثارها الاجتماعية في المجتمعات المأزومة (المجتمع العراقي أنموذجاً) دراسة تحليلية"، *بحث منشور في مجلة جامعة بابل*، المجلد ٢٣، العدد ٢، (٢٠١٥): ص٦.

(٣) د. محمد محمد عبده امام، *القانون الإداري وحماية الصحة العامة*، (مصر: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧)، ص ٢٧٥؛ بانا ضمراوي، "أسباب التدخين"، ٢٠٢١، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.mawdoo3.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٨.

نفسياً، لكن قابلية الاشخاص على التدخين تزداد إذا ما كانوا يعانون من اضراب نفسي[١]، وهذا ما يفسر العلاقة ما بين الامراض النفسية والتدخين.

ثانياً/ العامل الوراثي أو الاستعداد الوراثي

يقصد بالعامل الوراثي مدى استعداد الشخص وراثياً للمشاكل الصحية أو مدى قابليته لاكتساب الأمراض، والتي تنتج أما بسبب ظروف البيئة أو اسلوب الحياة الخاطئ كاعتياد الشخص على التدخين أو الكحول أو المخدرات بأنواعها[٢]. أثبتت الابحاث العلمية، أن استعداد الفرد على التدخين قد يكون بسبب العامل الوراثي[٣]، فإذا كان الأب أو الأم معتادين على التدخين، فيكون هنالك استعداد وراثي لدى الابناء بميلهم للتدخين ومن ثم الاعتياد عليه مستقبلا، لأن الاستمرار بالتدخين يزيد من احتمال وقوع تغيير في بنية العديد من الجينات الوراثية، مما يؤدي لظهور بعض الامراض الوراثية لدى الابناء في المستقبل، إلا أن تلك الجينات الوراثية لا تكفي بمفردها لوقوع الشخص في دائرة الادمان على النيكوتين[٤]، وإنما لابد من أن تساهم معه عدة عوامل كالظروف الاجتماعية التي تحيط بالشخص، والمشاكل الصحية التي تعرض إليها كإدمانه للكحول والمخدرات[٥] .

(١) من الجدير بالذكر: أن الحالات النفسية الاكثر تعرضاً للتدخين هي: ١-اضطراب الاكتئاب الشديد،٢-الاضطراب ثنائي القطب،٣-انفصام- والاضطرابات الذهنية الاخرى، ٤-الاكتئاب أو القلق المصاحب للاكتئاب، ٥- القلق الاجتماعي، ٦-اضطرابات تعاطي المخدرات،٧-اضطرابات تعاطي الكحول. اميرة عبد الرزاق، "هل يؤثر التدخين على الصحة النفسية"، ٢٠١٨، مقال منشورة على الموقع الالكتروني: www.elconsolto.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٤/٧/١٢.

(٢) د. اكمل عبد الحكيم، "الاستعداد الوراثي وعلاقته بالأمراض والعلل"، ٢٠١٩، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www: aletihad.ae ، تمت زيارته بتاريخ ٢٠٢٤/٧/١٣.

(٣) د. حسن شحاته، *التدخين والادمان واعاقة التنمية*، ط١، (مصر: مكتبة دار المعرفة، ٢٠٠٦)، ص٥٩.

(٤) من الجدير بالذكر: اثبت دراسات التوائم والعائلات أنه لا يوجد جين واحد محدد يحدد من سيصاب بإدمان التدخين بل هناك عدة جينات تجعل الفرد اكثر عرضه للإدمان على النيكوتين. خريستوف وب منيف، ظاهرة تشوه الاطفال المولودين من أمهات مدخنات، ١٩٨١، منشور على الموقع الالكتروني: www://Alxpoll.com/cgi-bin/poll.cgi تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٤/٧/١١.

(٥) زينب سالم، "الدوافع النفسية والاجتماعية لتدخين السجائر(لدى عينة من طلاب وطالبات المرحلة الاعدادية والثانوية في المرحلة العمرية من (١٢-١٧)"، (اطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة عين الشمس، مصر، ٢٠٠٢)، ص١٥٨.

II. المبحث الثاني

وسائل الضبط الاداري لمكافحة التدخين

تستخدم سلطات الضبط الاداري عدة وسائل قانونية ومادية لتفادي مخاطر التدخين، فالوسائل القانونية تتمثل بالقرارات التنظيمية (اللوائح أو الأنظمة) والقرارات الفردية وتتمثل هذه الوسائل بوضع قاعدة عامة هدفها المحافظة على النظام العام الصحي، أما الوسائل المادية فتكون عند استخدام الهيئات الضبطية القوة المادية للمحافظة على النظام العام الصحي فتستعين بوسيلة التنفيذ الجبري، وهذا ما سنوضحه وفق السياق الآتي:

II.أ. المطلب الأول

وسائل الضبط الاداري القانونية

تعد وسائل الضبط الإداري وسائل قانونية تصدر من الهيئات الضبطية عند ممارسة وظيفتها، ومن هذا المنطلق فأن الادارة تستعين بإحدى تلك الاساليب من أجل حماية الافراد من مخاطر التدخين، ولإيضاح تلك الوسائل سنقسم هذا المطلب وفقاً للاتي:

II.أ.١. الفرع الأول
الوسائل القانونية لمكافحة التدخين

تستخدم سلطات الضبط الإداري عدد من الوسائل القانونية السابقة أو المتزامنة لإصدار القرارات الإدارية، ولإيضاح تلك الوسائل سنقسم هذا الفرع على السياق الآتية:

أولاً: القرارات التنظيمية (اللوائح أو التعليمات)

وضح الفقه الإداري مفهوم انظمة الضبط الاداري (القرارات التنظيمية) بأنها(عبارة عن قواعد عامة موضوعية مجردة تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حفظ النظام العام بعناصره المعروفة)[١]. وتصدر القرارات التنظيمية من الادارة (السلطة التنفيذية) وتوجه الى فئة أو مجموعة افراد بغض النظر عن تحديد ذواتهم؛ لكونها تتضمن قواعد عامة مجردة، فهي وسيلة لتنفيذ التشريعات العادية[٢]، لأن السلطة التشريعية لا تتمكن من الاحاطة بحيثيات القانون، لذا كان من الاجدر السماح للسلطة التنفيذية بتطبيق تلك القوانين بواسطة (اللوائح أو

(١) د. محي الدين القيسي، *مبادئ القانون الإداري العام*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٨٥)، ص٦٣.

(٢) ومن الجدير بالذكر: ان المشرع الدستوري العراقي منح الحكومة سلطة اصدار الانظمة التنفيذية كأنظمة الضبط الإداري، وأن منها ما ينطوي على مساس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد، لهذا لا يجوز اصدارها إلا بقانون أو بناءً على قانون، أما إذا كانت انظمة مستقلة نجد أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد وضع أسس تستند إليها هيئات الضبط الإداري، بينما المشرع الدستوري في العراق لم يعالج موضوع اصدار الانظمة المستقلة. د. محمود سعد الدين شريف، *أصول القانون الإداري في العراق (الجزء الأول)*، (بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٥٦)، ص٩٨؛ د. مصطفى كامل، *شرح القانون الاداري: المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي*، (بغداد: مطبعة الاهالي، ١٩٩١)، ص١٥٨-١٥٩.

التعليمات)؛ لامتلاك الإدارة خبرة عملية في مجال النشاط الاداري ومن ثم تكون هي الاقدر على تنظيم كافة القضايا المتعلقة بنشاطها الإداري والتي من غير الممكن الالمام بتلك الجزئيات من قبل واضعي القانون(١). ويجب أن تكون القرارات التنظيمية متوافقة مع نصوص الدستور والتشريعات العادية استناداً لمبدأ المشروعية(٢)، بمعنى أن لا تخالف تلك القرارات القواعد القانونية الأعلى منها مرتبة سواءً أكانت من الناحية الشكلية أو الموضوعية(٣)، كما يتطلب من الادارة عند تنفيذها لأنظمة الضبط الالتزام بمبدأ المساواة بين الافراد عند التعامل معهم وبالأخص إذا كانوا متساويين في المراكز القانونية، بحيث تطبق الأوامر والنواهي على كافة الافراد بدون التمييز فيما بينهم(٤). وتتولى السلطات الضبطية إصدار القرارات التنظيمية، كاللوائح المنظمة لعمل المحلات والتي تمارس بيع السكائر أو التبغ بحيث تلزم اصحابها بوضع لوحات تتضمن التحذير الصحي في مكان بارز(٥)..الخ. وعند مخالفة تلك الجهات للأنظمة الضبطية المختصة بمكافحة التدخين تفرض عقوبة جزائية، وهذا ما اشار إليه المشرع العراقي اذ نص على فرض عقوبة جزائية رادعة على كل جهة تصنع أو تستورد أو تبيع التبغ أو منتجاته خلاف المواصفات المقررة(٦)، وتسحب اجازة الاستيراد او التصنيع أو بيع منتجات التبغ من قبل الجهة مانحة الاجازة في حالة العود(٧) .

أن الدول محل المقارنة، حددت السلطة المختصة بإصدار انظمة الضبط الإداري، ففي فرنسا عين دستور سنة ١٩٥٨ المعدل الجهة التي تتولى سلطة إصدار انظمة الضبط بشكل صريح، استناداً للمادة (٢١) منه اذ جاء فيها (يتولى رئيس الوزراء عمل الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ التشريعات وهو يمارس مع مراعاة المادة (١٣)، صلاحية سن اللوائح..، ويجوز له أن يفوض بعض من صلاحياته للوزراء،..)، يتبين من النص المذكور، أنه اعطى لرئيس الوزراء صلاحية اصدار انظمة الضبط بشرط عدم انتهاك ما ورد عليه النص في المادة (١٣) فيما يخص المجال المحدد للقانون(٨). أما المشرع المصري ساير نظيره

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، *الوجيز في القانون الاداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٩)، ص٦٥٥-٦٥٦.

(٢) د. عصام البرزنجي، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد*، المجلد الرابع، العدد ١-٢، (١٩٨٥): ص٥.

(٣) د. محمد طه بدوي، *مبادئ القانون العام (الجزء الأول)*، (الإسكندرية: دار المعارف، ١٩٥٥)، ص١٦٩؛ د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الاداري*، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥)، ص٤٤.

(٤) رياض عيسى، "الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة"، *بحث منشور في المجلة المحلية الجزائرية للعلوم والسياسة الجزائرية*، العدد ٢، (١٩٩٣): ص٨.

(٥) المادة (٣)، من قانون الوقاية من اضرار التدخين المصري رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠٧؛ المادة (٦/ثالثا) من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ .

(٦) نصت المادة (١٢/أولاً)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ ان (يعاقب ....، بغرامة من (٢٥٠٠٠٠٠٠) خمسة وعشرين مليون دينار عراقي ولا تزيد على (٥٠٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار عراقي ومصادرة الكمية المخالفة واتلافها).

(٧) المادة (١٢/ثانياً)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢.

(٨) المادة (١٣)، من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ نصت بأن (يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والاوامر التي يقرها مجلس الوزراء).

نظيره المشرع الفرنسي فقد منح دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل، الجهة ذاتها سلطة اصدار انظمة الضبط بشكل صريح، وفق المادة (١٧٢) منه إذ نصت (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء)[١]، يتضح من هذا، ان انظمة الضبط الاداري تصدر من الحكومة متمثلة (برئيس الوزراء، والوزراء). كما لم يختلف المشرع الدستوري في العراق عن نظيريه الفرنسي والمصري بخصوص الجهة المختصة بإصدار الانظمة الضبطية، فنصت المادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:(..، اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)[٢]، يتضح ان الانظمة الضبطية تصدر استناداً لقانون معين كقانون مكافحة التدخين الذي نحن بصدده. ويستخلص من ذلك، ان الدساتير المشار اليها لم تختلف بتعيين الجهة المختصة بإصدار الانظمة الضبطية، إلا أن دستور العراق يفتقر الى الوضوح؛ لكونه لم يذكر صراحة عبارة (انظمة الضبط)، فندعوه لتلافي القصور الذي وقع فيه.

واستناداً لما ورد في الدساتير المقارنة، صدرت بعض اللوائح أو التعليمات التي تهتم بمكافحة التدخين، فقد اصدرت فرنسا مرسوم بسنة ٢٠٠٧ بحظر التدخين بشكل كامل في كل الاماكن المغلقة والمسقوفة والتي تستقبل الجمهور أو تشكل اماكن عمل.. الخ[٣]. أما في مصر صدرت اللائحة التنفيذية ـ لقانون الوقاية من اضرار التدخين في مصر رقم (٥٢) لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانونيين رقم (٨٥) لسنة ٢٠٠٢ و(١٥٤) لسنة ٢٠٠٧، بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٩١) لسنة ٢٠١٠ والمعدل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٤٧) لسنة ٢٠١١، حيث أصدر وزير الصحة اللائحة التنفيذية والتي استهدفت حظر تدخين التبغ نهائياً بكافة صوره في مختلف المنشآت الصحية سواء التي تقدم خدمات علاجية أو وقائية أو تأهيلية من أجل الحفاظ على صحة وسلامة المواطنين من المخاطر الصحية للتدخين،.. الخ[٤].

وبالنسبة لجمهورية العراق، فقد صدرت لوائح تنفيذية لقانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢المعدل، اذا اشارت المادة (٢٠ و٢١) منه (للوزير اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ هذا القانون) فصدرت اللائحة الاولى بالقرار رقم (١) لسنة ٢٠١٤: والتي حظرت التدخين في الأماكن العامة[٥]، وحظرت استيراد وتصنيع وبيع التبغ، ومنعت استيراد أو تصنيع تصنيع التبغ إلا بموافقة الجهات المختصة وبموجب تخويل أو رخص قانونية تصدر وفقاً لأسس صحية وادارية خاصة[٦]، أما اللائحة الثانية صدرت بالقرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٨،

(١) دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.
(٢) دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٣) المرسوم الفرنسي عام ٢٠٠٧ وقانون ايفان عام ١٩٩١ لمنع التدخين في فرنسا.
(٤) القرار رقم (٩١) لسنة ٢٠١٠ بخصوص الوقاية من اضرار التدخين في مصر.
(٥) الفصل الثاني، المادة (٤-٨)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ .
(٦) الفصل الثالث، المادة (٩-١١)، من القانون ذاته.

بينت تعليمات جباية الموارد المتحصلة من تطبيق القانون المذكور[١]. يتبين لنا، تقارب مضامين اللوائح التنفيذية والتي صدرت تنفيذاً لقوانين مكافحة التدخين في سياق المقارنة[٢]، واخيراً، يتطلب اصدار قرارات فردية من الجهات المختصة؛ لتنفيذ القرارات التنظيمية.

ثانيا: القرارات الإدارية

يقصد بالقرار الاداري هو(إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح (الأنظمة) بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً، بأنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو الغاء مركز قانوني قائم)[٣].تخاطب القرارات الادارية فرد أو مجموعة افراد معينين بذواتهم أو اسمائهم، وتصدر من الوزراء في نطاق اختصاصهم أو من المحافظين أو اعضاء الضبط كلاً ضمن اختصاصه المحدد له، بينما الانظمة تصدر من السلطة التنفيذية حصراً[٤]. ويجب أن تلتزم الادارة بعدم مخالفة القواعد القانونية الاعلى منها مرتبة كالنصوص الدستورية والتشريعات العادية أو الانظمة عند اصدارها الأوامر أو القرارات؛ لأن تلك القواعد تكون في مرتبة اعلى منها وفقاً لمبدأ المشروعية[٥]، وبخلافها يحق للأفراد المتضررين من القرار اقامة دعوى الالغاء امام الجهات القضائية المختصة[٦].

---

(١) الفصل الخامس، المادة (١٩/ الفقرتين ١-٢)، من القانون ذاته.

(٢) في هذا الصدد، لابد من الاشارة الى ان المشرع الفرنسي لم يتطرق لموضوع تشكيل لجنة مختصة لمكافحة التدخين، بينما المشرع المصري ضمن قانون الوقاية من اضرار التدخين رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠٧ في المادة (٦)، مكرر (٥)، على أن (تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء لجنة عليا لمكافحة التبغ برئاسة وزير الصحة وعضوية الوزراء المعنيين وممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني، تقوم بوضع سياسات مكافحة التبغ والتنسيق بين جهود الوزارات والهيئات في متابعة تنفيذ هذه السياسات، ويعرض وزير الصحة توصيات هذه اللجنة على مجلس الوزراء لاتخاذ اللازم في شأنها)؛ أما المشرع العراقي ساير نظيره الفرنسي إذ لم يرد ذكر بتشكيل لجنة مكافحة التدخين ضمن ثنايا القانون النافذ لمكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢، إلا أن الأمر اختلف عملياً (إذ شكلت وزارة الصحة اللجنة العليا لمكافحة التدخين وبالتنسيق مع الوزارات المختصة بهذا الأمر، كما انها ساهمت بوضع الخطط والبرامج من أجل الحد من ظاهرة التدخين، ويعرض وزير الصحة توصيات هذه اللجنة على مجلس الوزراء لاتخاذ اللازم في شأنها) ،وتضمنت المادة ذاتها أن (تنشأ في وزارة الصحة ادارة متخصصة يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من وزير الصحة، ويكون لأعضائها بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع وزير الصحة صفة الضبطية القضائية في تنفيذ القوانين الخاصة بمكافحة اضرار التدخين).

(٣) د. عبد الغني بسيوني، *ولاية القضاء الاداري على اعمال الإدارة*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٣)، ص٤٢-٤٣.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، *اصول القانون الاداري* ، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠)، ص٨٩.

(٥) د. طعيمه الجرف، *مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦)، ص ١٠٥-١٠٦.

(٦) د. وسام العاني، "أوجه الطعن بالإلغاء في ظل التطور التشريعي والقضائي في العراق"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد*، المجلد ٢٥، العدد ١، (٢٠١٠): ص٨.

وتعد القرارات الادارية وسيلة من وسائل الضبط الاداري تصدر بصورة الأمر (الالزام) والنهي (الحظر) عن القيام بنشاط معين للحفاظ على النظام العام الصحي تطبيقاً للقوانين المختصة بمكافحة التدخين أو انظمة الضبط المحلية مع مراعاة القوانين الاعلى منها مرتبة، والذي سنوضحه وفق الآتي:

أ/ الامر (الإلزام)

وتعني إلزام المشرع الإفراد والجهات (الطبيعية والمعنوية) القيام ببعض التصرفات أو النشاطات التي حددها القانون، إذ هو أسلوب قانوني ايجابي تستخدمه السلطات الضبطية عند القيام بالمهام الملقاة على عاتقها ووفقاً للبنود المحددة في القوانين، كقانون مكافحة التدخين، فتقوم تلك الهيئات بتحديد الانشطة وكيفية القيام بها[١]. والامثلة على ذلك، كإلزام المشرع الفرنسي بوضع لوحات توضح فيه مخاطر التدخين في الحدائق العامة والشواطئ والغابات ومحيط الاماكن العامة كالمدارس والجامعات، وفرض غرامات على المخالفين، وأمرت بزيادة الضرائب المفروضة على تصنيع أو استيراد السكائر بأنواعها[٢]. والزم المشرع المصري الجهة المختصة، بتثبيت عبارة تحذيرية على كل عبوة من منتجات التبغ أو السجائر، وأن يوضع هذا التحذير على نصف واجهتي العبوة على الاقل...، والزم المدير المسؤول عن المنشآت الصحية والتعليمية والمصالح الحكومية... باتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع التدخين فيها...الخ[٣]. أما المشرع العراقي الزم الجهات المعنية بتضمين المناهج الدراسية والبرامج التعليمية والتربوية بمواد تبين مجمل الاضرار المترتبة على التدخين وخطورته على المدخنين وغير المدخنين[٤]، وطبع وتوزيع ملصقات منع التدخين والتحذير من اضراره في الاماكن العامة المحظور التدخين فيها[٥]، كما الزم الشركات المصنعة والمستوردة بإزالة الدعاية المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة خلال مدة لا تزيد على (٦) اشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون[٦]، والزم الوزارة المعنية بوضع مواصفات دقيقة للتصنيع والاستيراد بتعليمات تصدرها لهذا الغرض تضمن تخفيض اضرار التدخين وتتولى بالتنسيق مع الجهات المعنية الرقابة على تنفيذها، والزم ايضاً وزارة التجارة بإصدار اجازات استيراد التبغ

(١) د. عامر أحمد المختار، *تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق*، (دمشق: مطبعة دار الحياة، ١٩٧٥)، ص٧٨.
(٢) المرسوم الفرنسي لعام ٢٠٠٧ لمنع التدخين.
(٣) المادة (٦)، مكرر (٣)، من قانون الوقاية من اضرار التدخين المصري رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٧.
(٤) المادة (٣/ أولاً)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢ .
(٥) المادة (٣/ثالثاً)، من القانون ذاته.
(٦) المادة (٧/ثالثاً)، من القانون ذاته.

ومنتجاته للحد من الاستيراد المخالف للحد الادنى من الشروط المحددة لمواصفات استيراد هذه المادة.. الخ[١].

ب/ النهي (الحظر)

الحظر هو الإجراء الذي يتخذ من قبل هيئات الضبط الإداري لحفظ النظام العام بمنع القيام بنشاط معين لتهديده النظام العام أو حظر الافراد عن ممارسة عمل معين، شرط أن لا يتعارض مع الحريات التي أقرها الدستور للأفراد[٢]، وأن التشريعات المقارنة قد أشارت لهذا الأسلوب بخصوص الحظر بنوعيه الحظر المطلق والنسبي، وهي كالآتي:

١- الحظر المطلق

يقصد بهذا الاسلوب أن يحظر القانون وبصورة مطلقة وبدون أي أذن أو ترخيص له، بالقيام ببعض الاعمال أو التصرفات معينة، لكونها تمثل خطراً على صحة العامة[٣]، من الامثلة على ذلك، ما أورده المشرع الفرنسي إذ حظر التدخين في ..، محطات الحافلات والقطارات والمتاحف والمكاتب الحكومية والمتاجر والفنادق والمطاعم.. الخ[٤]. والمشرع المصري حظر التدخين بكافة صوره في مختلف المنشآت الصحية والتعليمية والمصالح الحكومية والنوادي الرياضية والاجتماعية ومراكز الشباب والاماكن الاخرى والتي يصدر بها قرار من وزير الصحة...الخ[٥]. أما المشرع العراقي لم يختلف عن نظيره المشرعين الفرنسي الفرنسي والمصري، إذ تطرق للمحظورات المطلقة في قانون مكافحة التدخين، وحظر الترويج للتدخين في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والمؤسسات الثقافية والرياضية ودور النشر والتوزيع ومكاتب الدعاية والاعلان[٦]، ومنع الصغير والحدث من التدخين أو ممارسة مهنة بيع وشراء التبغ ومشتقاته[٧]، ومنع صنع وتداول واستيراد أو شعارات منتجات التبغ ومشتقاته على منتجات اخرى كالقبعات والقمصان والاكياس والمظلات والاشارات المرورية واللافتات الدعائية بمختلف انواعها، وكذلك حظر طلاء أي جزء من وسائط النقل أو الجدران والجسور بما يرمز لأي نوع من انواع التدخين.. الخ[٨].

(١) المادة (٩/ ثانيا-ثالثاً)، من القانون ذاته.
(٢) د. محمد محمد عبده امام، مرجع سابق، ص٢٠٦.
(٣) د. محمد عبيد القحطاني، *الضبط الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣)، ص٨٩.
(٤) المرسوم الفرنسي عام ٢٠٠٦ لمنع التدخين في فرنسا.
(٥) المادة (٦)، مكرر (٣)، من قانون الوقاية من اضرار التدخين رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠٧.
(٦) المادة (٦/أ-ب)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢.
(٧) المادة (٦/ثانياً)، من القانون ذاته.
(٨) المادة (٧/ اولا- ثانيا)، من القانون ذاته.

يتضح مما تقدم، أن التصرفات أو الممارسات التي تندرج ضمن نطاق الحظر المطلق، تتحدد وفقاً لرؤية المشرع في نطاق الدول محل الدراسة، وأن المشرع العراقي كان موفقاً لكونه عيّن الحالات والاماكن والتي يحظر فيها الترويج للتدخين بشكل نهائي.

٢-الحظر النسبي

يعني منع البدء بنشاطات معينة- لكونها تؤثر على الصحة العامة للأفراد- إلا بعد استحصال الترخيص أو الاذن من قبل سلطات الضبط الاداري المختصة؛ لأن المشرع ادرج شروط قانونية معينة، لابد من استيفائها حتى يسمح لهم بممارسة تلك الانشطة، إذن هو اجراء وقائي الغاية منه، تخويل هيئات الضبط الإداري باتخاذ الاحتياطات الضرورية لدرء المخاطر المترتبة على النشاط محل الترخيص[١]. إذ أشار المشرع العراقي الى الحظر النسبي بحيث منع استيراد أو بيع أو تصنيع أي نوع من انواع التبغ أو منتجاته إذا كانت نسبة النيكوتين فيه تزيد عن (٠&٨) ملغم والقطران عن (١٢) ملغم بناءً على تقرير صادر عن جهاز التقييس والسيطرة النوعية[٢]، ومنع ايضاً استيراد أي نوع من انواع منتجات التبغ والتي لا تحمل تحذيرات صحية أو نسب النيكوتين والقطران المنصوص عليه في البند أولاً من المادة (٩) من هذا القانون[٣]. يستنتج من ذلك، أن المشرع العراقي قد تفوق على نضيريه المشرع الفرنسي والمصري فقد حدد نسبة النيكوتين في التبغ حفاظاً على صحة الافراد وحظر كل الممارسات التجارية المذكورة سلفاً اذا تجاوزت النسبة المحددة قانوناً. ويتضح مما ذكر، انه في حالة الحظر النسبي، تمتلك السلطة الضبطية منح الموافقة أو الرفض للقيام بالعمل المحظور سلفاً وفقاً للشروط المحددة قانوناً، وعلى النقيض من ذلك، فإن الحظر المطلق هو الحظر النهائي التام، فيتوجب على الادارة تنفيذ ما جاء في نصوص التشريعات المختصة بتنظيم التدخين.

II.أ.٢. الفرع الثاني

الوسائل المادية لمكافحة التدخين

أن التنفيذ الجبري من الوسائل المادية والتي تستعين بها السلطة الضبطية عند الضرورة لمكافحة التدخين، لهذا سوف نوضحه على النحو الآتي:

(١) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، "حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية"، (اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧)، ص٥٧.
(٢) المادة (٩/ اولاً)، من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢ .
(٣) المادة (١٠/ثانياً)، من القانون ذاته.

أولاً/ التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ الجبري (استخدام الإدارة القوة لتنفيذ قراراتها أو اوامرها الضبطية بحق الاشخاص الممتنعين عن التنفيذ، دون استحصال اذن سابق من القضاء للمحافظة على النظام العام)[١]، أن التنفيذ الجبري وفق هذا السياق هو احد وسائل الضبط الاداري والذي يعد استثناء من القاعدة العامة والتي تقضي بعدم جواز تخويل الادارة استخدام القوة لتنفيذ قراراتها، إلا من بعد صدور اذن مسبق من القضاء[٢]. ويجب ان تتسم القرارات الادارية - المراد تطبيقها بأسلوب التنفيذ الجبري- بصفة المشروعية، أي أنها تستند الى نص تشريعي أو لائحي[٣]، وأن امتناع الافراد وبإرادتهم الحرة عن تنفيذ القرارات الادارية من بعد اخطارهم بالتنفيذ وتحديد مدة معينة له واصرارهم على عدم تنفيذ تلك القرارات أو الانظمة، يجيز للسلطة الضبطية اتباع اسلوب القوة، وبخلافه لا يحق للإدارة استخدامه لأنه يمس الحقوق والحريات العامة، لذلك لا تستخدمه الادارة إلا في نطاق محدود، لتجنب المخاطر المترتبة عن عدم تطبيق الافراد للقرارات الادارية[٤]، ولا يجوز للسلطة الضبطية ان تتمادى باستخدام القوة، وإلا عد تصرفها غير قانوني ومن ثم يحق للأفراد الطعن به امام القضاء[٥]. إلا أن السؤال الذي يثار هنا: ماهي الدوافع لاستخدام الإدارة اسلوب التنفيذ الجبري؟ استخدام الادارة لهذا الاسلوب يعود لسببين: الأول، وجود نص قانوني يخول الادارة استخدام التنفيذ الجبري؛ بسبب امتناع الافراد عن تنفيذ القرارات الادارية، أما الثاني، فهو عدم تضمين التشريعات او اللوائح بنص قانوني يتضمن جزاء أو عقوبة لردع الافراد الممتنعين عن تنفيذ القرارات الادارية[٦]. ولهذا السبب تلجأ هيئات الضبط الاداري لاستخدام القوة لإلزام الافراد على تنفيذ أوامرها أو

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، ط٤، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦)، ص٢١٤.

(٢) د. محمد محمد عبده إمام، مرجع سابق، ص٢٧٨؛ من الجدير بالذكر: أن المحكمة الادارية في مصر قضت (أن استخدام الادارة للقوة من اجل تنفيذ قراراتها ما هو إلا طريق استثنائي لا تستعين به إلا على سبيل الحصر، لأن القاعدة الأساس والتي تعتمد عليها في نطاق اعمالها، أن تلجأ السلطات الادارية إلى الحصول على حكم قضائي من اجل اكتساب حقها)، الحكم صادر بتاريخ ٣/٢٦/ ١٩٦٦، د. عاشور سليمان صالح، *مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري*، ط١، (بنغازي: منشورات جامعة قان يونس، ١٩٧٩)، ص١٨٦.

(٣) ابراهيم يامه، "لوائح الضبط الاداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة"، (اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، ٢٠١٥)، ص١٥٨.

(٤) د. ناصر لباد، *الوجيز في القانون الاداري*، ط٢، (الأردن: منشورات دحلب، ٢٠٠٦)، ص١٧٨، د. طعيمه الجرف، *القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الادارية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨)، ص٤٧٤.

(٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط، *القانون الاداري*، ط١، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٠)، ص٨٤.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري- قضاء الالغاء، الكتاب الأول*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٤)، ص٢٥٨؛ د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مصدر سابق، ص١٥-١٦.

قراراتها الضبطية، بما يضمن احترام تلك القرارات وتنفيذها حفاظاً على الصحة العامة[١]، مثال ذلك، المشرع العراقي خول الإدارة بمصادرة أي كمية من التبغ أو منتجاته تدخل اراضي جمهورية العراق بصورة غير قانونية..[٢]، والاغلاق لمدة لا تزيد على ٣٠ يوماً..[٣]، ومصادرة اعداد الصحف والمجلات والكتب والنشرات الاجنبية المخالفة لأحكام هذا القانون[٤]، وكذلك الزم المشرع الشركات المصنعة والمستوردة بإزالة الدعاية المنصوص عليها في البند الاول من المادة السابعة خلال مدة لا تزيد على (٦) اشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون[٥]. ويتضح من استقراء القانون اعلاه، أن المشرع العراقي اجاز السلطة المختصة باستخدام وسيلة التنفيذ الجبري؛ للوقاية والحد من مخاطر التدخين، بينما المشرعين الفرنسي والمصري لم يتطرقا لهذه الوسيلة، وانما اكتفى هؤلاء بإيراد عقوبة (الغرامة) فقط ضمن ثنايا القانون المختص بمنع التدخين[٦]، وبدورنا نثمن موقف المشرع العراقي حيث كان اكثر وضوحاً في هذا الصدد.

ووفقاً لما ورد اعلاه، فإننا نلاحظ أن الادارة لا تستخدم القوة المادية أو التنفيذ المباشر إلا في حالة الضرورة أو عدم توفر وسيلة قانونية اخرى أو وفقاً لنص قانون يخولها استعمالها لدرء مخاطر التدخين[٧]، أما بالنسبة للوسائل القانونية كالقرارات التنظيمية والقرارات الفردية فتمارس عليها رقابة بمختلف انواعها لمنع الادارة من الانحراف باستخدام سلطتها.

II.ب. المطلب الثاني

مدى حدود سلطة الضبط الاداري في مكافحة ظاهرة التدخين

عند استخدام الادارة سلطاتها الضبطية لمكافحة التدخين، فإنها تسعى بهذا الأمر حفظ النظام العام الصحي من جانب وعدم المساس بحقوق الافراد وحرياتهم من جانب اخر، لهذا تثار بهذا الصدد مسألة الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، ومن أجل بيان هذا الأمر فإننا سنوضحه في فرعين، نتطرق في الأول منهما الى التوازن بين فكرة النظام العام وحريات الأفراد، أما ثانيهما فسنستعرض فيه الرقابة على سلطات الضبط الإداري، ووفقاً لما يلي:

---

(١) د. محمود عاطف البنا، "حدود سلطة الضبط الإداري"، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد، دار النشر والثقافة، القاهرة، العددين ٣-٤، ١٩٨٤، ص٤.

(٢) الفصل الرابع/ المادة (١٣)، من قانون مكافحة التدخين رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢ .

(٣) المادة (١٤/ اولاً)، من القانون ذاته.

(٤) المادة (١٥)، من القانون ذاته.

(٥) المادة (٧/ثالثاً)، من القانون ذاته.

(٦) المرسوم الفرنسي لمنع التدخين الصادر عام ٢٠٠٧ اشار ان (يفرض غرامة على الاشخاص المخالفون للنصوص بقيمة ٧٥ يورو و١٥٠ يورو بالنسبة للمؤسسات)؛ نصت المادة (٦/مكرر ٣) من قانون الوقاية من أضرار التدخين المصري رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٧ أن (..، يلتزم المدير المسؤول عن الاماكن العامة باتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع التدخين فيها ويعاقب عن إخلاله بهذا الالتزام بغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرين الف جنيه، كما ويعاقب المدخن بغرامة لا تقل عن خمسين جنيهاً ولا تزيد على مائة جنيه).

(٧) فيصل نسيغه، "الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة"، (رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٥)، ص٤٦.

II.ب. الفرع الأول

التوازن بين فكرة النظام العام وحريات الأفراد

أن استخدام الإدارة سلطتها الضبطية من اجل حفظ النظام العام في المجال الصحي من المواضيع المهمة لما لها من مساس بحريات الافراد العامة، سيما وأن هيئات الضبط الإداري تمتلك الحرية الكافية بسبب السلطة التقديرية الممنوحة لها لغرض تأدية واجباتها الوظيفية بما يحقق المصلحة العامة(١)، كما وأن اغلب الدساتير ولاسيما الدول محل الدراسة تقرر للأفراد انواع من الحريات العامة لكن قيمتها تختلف من بلد لأخر وفق الرؤى لواضعي الدستور المستقبلية، فتتقيد الادارة عند استخدام سلطتها الضبطية اذا ما كانت قيمة الحرية جوهرية، أما اذا كانت قيمة الحرية الدستورية ثانوية، فأن هذا يبرر اتساع الصلاحيات الضبطية اتجاهها(٢).

وعند استخدام الإدارة سلطتها الضبطية لتنظيم ظاهرة التدخين بين مختلف اوساط المجتمع، لابد لها من تحديد الاسباب والحالات وتقدير أهميتها بحيث تتوخى الدقة عند تسبيب قراراتها وملائمة تصرفاتها لتهديدات النظام العام في المجال الصحي، مما يحثها على منع التعسف أو الانحراف في استخدام سلطتها، بما يضمن حقوق الافراد وحرياتهم وعدم الافتئات عليها بحجة مكافحة التبغ بل لابد لها من تحقيق التوازن ما بين جسامة التهديدات للنظام العام الصحي واحترام حقوق الافراد وحرياتهم(٣). بعبارة اخرى، تلتزم الإدارة باحترام الحريات العامة(٤)، إلا أنها قد تلجأ الى تقييد تلك الحريات لحماية النظام العام، فهذا لا يعني حظر الحرية بشكل مطلق؛ لأن سلطة الادارة اتجاه الحريات الفردية سلطة تنظيمية تهدف الى تنظيم

---

(١) د. أنور احمد رسلان، *وسيط القانون الاداري*، (القاهرة، مصر: ٢٠٠٠)، ص٣٠٠؛ د. محمد علي الخلايلة، *القانون الاداري*، الكتاب الأول، ط١، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص٢٢٢.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، *نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية*، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧)، ص٨٠.

(٣) د. سامي جمال الدين، *الرقابة على اعمال الادارة*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٨)، ص٢٣٤.

(٤) من الجدير بالذكر أن الفقه الفرنسي حدد ثلاث قواعد تحكم الادارة في ممارستها للحريات العامة وهي كالآتي: ١- قاعدة حرية الافراد في اختيار الوسيلة المناسبة لحفظ النظام العام، ويعود للإدارة الحق في تحديد ماهية الاضطراب الذي يجب على الافراد تفادي وقوعه وتعيين الغاية من نشاطاتها، إلا أنه ليس لها أن تفرض عليهم الوسائل المعينة لتلافي المخاطر، فيمكن مثلاً أن تفرض على المحلات العامة اتخاذ الاحتياطات ضد الحرائق (المطافئ مثلاً)، ولكن ليس لها أن تفرض أجهزة معينة بالذات ، ذلك أن مثل هذا العمل يشكل تعدياً على الحريات الفردية، ومع ذلك، يمكن استبعاد قاعدة حرية الافراد في اخيار الوسيلة المناسبة في حالة الطوارئ أو عندما لا توجد وسيلة واحدة لتجنب الاضطراب، ٢- قاعدة ضرورة التدخل، وتعني أن تدخل الادارة يجب أن يكون لتجنب تهديد حقيقي أو على الاقل محتمل ناجم عن الاضطراب، كما تعني أن الاجراءات التي تتخذها الإدارة يجب أن تكون ضرورية للحفاظ على النظام العام، ٣-قاعدة التناسب، وتعني تناسب مقدار تدخل السلطة الماس بالحرية مع جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، وعند وجود حرية يكفلها القانون لا يجوز تدخل الادارة، أن يحرم الفرد من أجل تلافيه، ولكن أذا كان الخطر جسيماً، كان للسلطة أن تحد من الحرية بشكل اكبر، وعناصر التناسب الواجب اعتمادها بين الحرية والتنظيم تحدد تبعاً لخطورة الاضطراب ولأهمية الحرية وقيمتها القانونية وجسامة الاعتداء على الحرية. د. احمد سليم سعيفان، *الحريات العامة وحقوق الانسان*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠)، ص٣٨٠.

ممارسة الافراد لتلك الحريات العامة دون انتهاك النظام العام[١]، أي أنه لا يجوز للسلطة الضبطية أن تحظر ممارسة احدى الحريات حظر مطلق، لكنها وفي بعض الاحوال تسمح بمنعها بشكل نهائي حفاظاً على النظام العام شرط أن تتحدد بمكان وزمان معين وأن تكون الاجراءات الضبطية مشروعة وموافقة للقانون[٢] .

ومع ذلك، سمح المشرع للأفراد حق اللجوء الى القضاء والطعن بقرارات الادارة في حالة الانحراف أو التعسف باستخدام سلطتها، لأن السلطة الضبطية الممنوحة لجهة الإدارة ليست سلطة تحكمية مطلقة بل سلطة تنظيمية مما ينبغي أن يتثبت القضاء من أن الادارة في استعمالها لسلطتها لم تنحرف بالسلطة ولم تنتهك حريات الافراد بدون مبرر[٣].

II.ب.٢. الفرع الثاني

الرقابة على سلطات الضبط الاداري

عندما تتولى هيئات الضبط الاداري القيام بوظائفها المتمثلة في حماية النظام العام، إلا أنها قد تمس حقوق الافراد وحرياتهم، لذلك تخضع تصرفات هيئات الضبط الإداري للرقابة الإدارية والقضائية للتأكد من مشروعية القرارات المتخذة ومدى ملائمتها للمخاطر التي تهدد النظام العام في مجال الصحة العامة، لذا سوف نوضح الجهات المختصة بالرقابة الإدارية والقضائية، وهي كالآتي:

أولاً/ الجهة المختصة بممارسة الرقابة الادارية على سلطات الضبط الاداري

حتى يمكن معرفة الجهة المكلفة بالرقابة الادارية على سلطات الضبط الاداري، فإنه لابد من تعريف هذه الرقابة، إذ يقصد بالرقابة الادارية بأنها رقابة ذاتية (تتولى الادارة بموجبها مراقبة نفسها بنفسها لذلك فهي تساعد الادارة على تلافي أسباب القصور فيما يعتري اعمالها وانشطتها سواء في مواجهة موظفيها أو في مواجهة الافراد الذين يتعاملون معها)، كما تعرف بأنها رقابة رئاسية (وتتمثل في مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في

(١) د. عبد القادر دراجي، "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري"، *بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية- جامعة محمد خيضر بسكرة*، العدد ٣٢، (٢٠١٣): ص٣٤٣.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة* ، ط٣، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١)، ص٧٨.

(٣) د. عبد القادر دراجي، "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري"، *بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية- جامعة محمد خيضر بسكرة*، العدد ٣٢، (٢٠١٣): ص٣٤٣.

مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعلهم تابعين له)، فالرقابة الرئاسية تعد اختصاص يمنحه القانون لتحقيق الصالح العام والمحافظة على النظام العام بعناصره كافة[١].

وتهدف الرقابة الادارية إلى ضمان احترام الادارة لقواعد المشروعية في نشاطاتها، وعدم تجاوز الحدود التي رسمتها القواعد القانونية لها، لضمان المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكفالة تنفيذ القوانين والانظمة واحترام حدودها لتحقيق المصلحة العامة، لذلك تخضع هيئات الضبط الاداري لرقابة ادارية فعالة على مشروعية قراراتها، نظراً لأهمية القرارات الضبطية لكونها تمس حقوق الافراد وحرياتهم، فيتحدد دور الرقابة بأن تكشف توافق تلك القرارات مع مبدأ المشروعية[٢]، وللأهداف المخصصة لها والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام في المجال الصحي والذي نحن بصدده، كما أن الأثر المترتب على الرقابة الادارية بأن الإدارة تستطيع اصلاح اخطائها عن طريق سحب اعمالها أو تعديلها أو الغائها، وذلك في أطار مبدأ المشروعية أو في أطار ما يحكم العمل الاداري من اجراءات وقواعد ونظم قانونية[٣]. ففي فرنسا منح المشرع الدستوري رئيس الوزراء السلطة بإصدار انظمة الضبط وذلك استناداً للمادة (٢١) من دستور ١٩٥٨ إذ نصت أن (يتولى رئيس الوزراء عمل الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ التشريعات وهو يمارس مع مراعاة المادة (١٣)، صلاحية سن اللوائح ...، ويجوز له أن يفوض بعض من صلاحياته للوزراء،...)[٤]، يتضح من النص اعلاه، أنه يحق لرئيس الوزراء اصدار الانظمة الضبطية بشرط عدم انتهاك ما ورد عليه النص في المادة (١٣) فيما يخص المجال المحدد للقانون، وكما أن المادة (١٣) من الدستور ذاته، اشارت بأن (يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والاوامر التي يقرها مجلس الوزراء)[٥]، يتبين لنا، أن سلطة التوقيع المعطاة لرئيس الجمهورية تمكنه من استخدام سلطة الضبط الاداري لحفظ النظام العام في البلاد.

أما على الصعيد المحلي، اعطى المشرع الفرنسي هيئات الحكم المحلي الموزعة على الاقاليم والبلديات صلاحيات ضبطية، وذلك لمشاركة الادارة المركزية في حفظ النظام العام، فمنح المحافظ (الحاكم الاداري) سلطة اصدار الانظمة الضبطية ضمن الحدود الادارية للإقليم أو المحافظة، لأن المحافظ يكون ممثل عن الحكومة في الاقليم وفق المادة (٩٩) من قانون

(١) د. عصام علي الدبس، *القانون الاداري*، الكتاب الاول، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص٧٨.
(٢) د. هاني علي الطهراوي، *القانون الاداري*، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص٦٩.
(٣) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٢٠١-٢٠٢.
(٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.
(٥) المادة (٩)، من دستور فرنسا ذاته اذ نصت أن (يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء).

البلديات المعدل[١]، كما عهد للعمدة في البلديات السلطة الضبطية وذلك استناداً لأحكام المواد (٩٦، ٩٧، ٩٨) من قانون البلديات لعام ١٨٨٤ المعدل بقانون الجماعات الاقليمية أو المحلية رقم ١٤٢ لعام ١٩٩٦[٢]. ومع ذلك، اتجه الفقه الحديث بتحويل سلطة الضبط الاداري من العمدة الى الحكومة المركزية، ويقترح أن تمنح سلطة الضبط لموظفين تابعين للإدارة المركزية في البلاد. يستخلص من ذلك، أن المشرع الفرنسي طبق نظام التركيز الاداري مع نظام اللامركزية الادارية في الجمهورية الفرنسية[٣]، فيحق لرئيس الوزراء بحكم الصلاحيات الضبطية التي منحت له ان يمارس الرقابة الادارية بكافة انواعها على اللوائح او التعليمات الصادرة من قبله أو من الوزراء (المرؤوسين) له، وذلك استناداً لمبدأ التدرج الرئاسي هذا من جانب، ويجوز للمحافظ والعمدة ان يمارس الرقابة ذاتها على الاجهزة التنفيذية ضمن نطاق الاقليم او البلدية لحفظ النظام العام بعناصره كافه وبالأخص المجال الصحي.

أما في مصر، منح المشرع الدستوري بصورة صريحة رئيس مجلس الوزراء سلطة اصدار اللوائح الضبطية واللوائح التنفيذية، وذلك استناداً للمادة (١٧٢) من الدستور إذ نصت أن (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء) والمادة (١٧٠) من الدستور المذكور أن (يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو اعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في اصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه)[٤]، يتضح من النصوص اعلاه، أن المشرع المصري عهد بسلطة الضبط الاداري للحكومة المركزية (رئيس الوزراء والوزراء)، وللحكومة المحلية (المدراء والمحافظين) ؛ لأنها تمس حقوق الافراد وحرياتهم التي كفلها الدستور[٥]. يستخلص من ذلك، تمارس الحكومة المركزية والمحلية مظاهر الرقابة الادارية على لوائح الضبط الاداري سواء أكانت صادرة من الادارة المركزية ذاتها أم من الاجهزة التنفيذية والسلطات المحلية الادنى منها مرتبة في السلم الاداري، مثال ذلك، يتولى رئيس مجلس الوزراء رقابة ومراجعة وفحص القرارات الصادرة منه، ورقابة الوزراء للوائح

(١) من الجدير بالذكر تم اجراء تعديل قانون البلديات بتاريخ ١٩٧٧/١/٢٧ واصبحت المادة (١٣١/ ١٣)، هي التي يعول عليها بمنح المحافظ سلطات ضبطية على نطاق، وهذه الاخيرة تقابل المادة (٢٢١٥)، من قانون الجماعات الاقليمية أو المحلية رقم (١٤٢) في ١٩٩٦/٢/٢١.

(٢) من الجدير بالذكر: اصبحت المادة (١٣١)، من قانون البلديات تقابل المادة (٢٢١٢)، من قانون الجماعات الاقليمية أو المحلية رقم (١٤٢)، في ١٩٩٦/٢/٢١.

(٣) المادة (١)، من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل اذ نصت (أن الجمهورية الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية،..، وتنظم الجمهورية على اساس لا مركزي).

(٤) دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩.

(٥) المادة (٩٢)، من دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل إذ نصت (الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها).

الضبط الصادرة منهم أومن دوائرهم ..الخ، وكما يقوم المحافظ برقابة ومتابعة القرارات الصادرة منه او من الدوائر الخدمية ضمن نطاق وحدته الادارية.

وبالنسبة للعراق، يخلو دستور العراق من نص يشير صراحة الى منح السلطة التنفيذية الصلاحية لإصدار انظمة الضبط الإداري[١]، وانما يتضمن نص يسمح لها بإصدار الانظمة التنفيذية وفقاً للمادة (٨٠/ثالثاً) منه، اذ اشارت الى ان يمارس مجلس الوزراء صلاحية (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)[٢]، يتضح من النص اعلاه، أن الحكومة المركزية لا تستطيع اصدار انظمة الضبط بصورة مستقلة عن القانون، وإنما تصدر تنفيذاً لقانون معين، لأنها تمس حقوق الافراد الدستورية. أما على المستوى المحلي، خول القانون الادارة المحلية متمثلة ب(المحافظ، القائم مقام، مدير ناحية) ممارسة الوظيفة الضبطية استناداً للمواد (٣١/ رابعا،٤١/ثانياً، ٤٣/اولا) منه[٣]، لأن كل منهم يكون اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية، ويقع على عاتقهم مسؤولية مباشرة عن كافة انشطة الوحدات الإدارية التابعة لهم، إلا ما استثني قانوناً[٤]، أي بحكم منصبهم يعد هؤلاء مسؤولين

(١) المادة (٧٨)، من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ؛ وهنا يلاحظ بأن الفقهاء اختلفوا بهذا الصدد وانقسموا الى اتجاهين، الاتجاه الاول: اتجه بعدم جواز اصدار انظمة الضبط الاداري من قبل السلطة التنفيذية لعدم وجود نص قانوني يجيز لها ذلك صراحة، ولأهمية انظمة الضبط الاداري، كونها تتضمن قواعد عامة تمس حقوق وحريات الافراد العامة، اضافة لذلك، فإنه لم ينشأ عرف دستوري يجيز للسلطة التنفيذية ممارسة ذلك الاختصاص، أما الاتجاه الثاني، فقد اقر الحق للسلطة التنفيذية بإصدار انظمة الضبط وأن لم يرد نص صريح بذلك، على اعتبار أن ممارستها لذلك يعد من صميم اختصاصها في المحافظة على النظام العام، ولا يمكن اعتباره تجاوزاً على اختصاصات السلطة التشريعية، إذ لا يوجد ما يمنع الاخيرة من ممارسة اختصاصها في التشريع، ومن ذلك ما يتعلق بالضبط الاداري دون أن يكون لها الحق في سلب ذلك الاختصاص من السلطة التنفيذية. د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص١٦٧. ونحن بدورنا نؤيد الرأي الثاني بمنح السلطة التنفيذية الحق بإصدار الانظمة الضبطية لأن الادارة تتمتع بقدر من السلطة التقديرية الى جانب السلطة المقيدة من اجل تحقيق الغرض الاساس وهو الصالح العام فإعطاء الادارة قدراً من الحرية والاختيار في تقدير الوقائع والاسباب التي تؤسس عليها قراراتها أمراً تقتضيه طبيعة وظيفتها الإدارية والاعتبارات العملية التي تستدعيها ضرورات سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بالإضافة لذلك أن تقدير تلك الوقائع والأسباب وأهميتها ينبغي أن يخضع لرقابة القضاء؛ لان القاضي الاداري في الاصل قاضي مشروعية كما يكون قاضي ملائمة عندما تكون الأخيرة عنصراً من عناصر المشروعية كما في حالة استخدام الادارة سلطات الضبط الاداري وهذا ما اعتمد عليه القضاء الاداري في نطاق الدول المقارنة على التوالي وكان على سبيل الاستثناء كإخضاع فحص الملائمة لرقابة القضاء في استخدام سلطات الضبط الإداري باعتباره ميدان القرارات المقيدة لحريات الافراد. د. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٣)، ص٤٤.

(٢) المادة (٨٠/اولا)، من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) المادة (٣١/ رابعا)، من القانون ذاته، والتي نصت ان يمارس المحافظ (الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد)؛ المادة (٣١/عاشراً/ ١) من القانون ذاته والتي نصت (للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش).

بشكل مباشر عن حفظ النظام العام الصحي وتنفيذ القرارات الصادرة من مجالس المحافظات شرط ان لا تتعارض مع نصوص الدستور وضمن الحدود الإدارية للمحافظة[١].

يتضح لنا، استخدام الادارة المركزية الرقابة الادارية بكافة صورها بحيث تراقب وتتابع تصرفاتها القانونية من تلقاء ذاتها قبل أن تراقب من جهة خارجية اخرى، كالرقابة التي يمارسها الوزير على القرارات الصادرة منه، وهذه ما تسمى (بالرقابة الادارية الذاتية)، وكذلك يحق للإدارة الرئاسية ان تمارس رقابتها على الاجهزة التنفيذية التابعة لها، كالرقابة التي يباشرها الوزير على الدوائر التنفيذية التابعة له استناداً لمبدأ التدرج الرئاسي، واخيرا يتمكن رؤساء الوحدات الادارية من ممارسة الرقابة ذاتها على القرارات التنظيمية الصادرة منهم، وعلى انشطة الدوائر الخدمية وفق الحدود الادارية الخاضعة لهم.

يتبين لنا من كل هذا، أن المشرع في نطاق الدول محل الدراسة منح الادارات المركزية والمحلية في أن واحد ممارسة الرقابة الادارية بكل اشكالها فيما يتعلق بالوظيفة الادارية عموما واللوائح او التعليمات او القرارات التنظيمية خوصاً، سواء اكانت من تلقاء ذاتها أو بناءً على طلب من ذوي الشأن، إلا ان الدول تتغاير فيما بينها بسعة الصلاحية الممنوحة للجهات المختصة بمهام الرقابة، فنجد أن سلطات الضبط في فرنسا تتصف بالفعالية من اجل تحقيق التوازن كما تتصف بالإجادة والاتقان اذا تكون سلطات الضبط الاداري متوزعة على كل مستويات الهرم الاداري بصورة متدرجة ومرتبة.

ثانيا/ الجهة المختصة بممارسة الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري

قبل الولوج بتحديد الجهة التي تمارس الرقابة القضائية على الانشطة الضبطية لابد من ايضاح مفهوم الرقابة القضائية اذ تعني (أسناد الرقابة على مشروعية أعمال وتصرفات الإدارة الى السلطة القضائية بوصفها سلطة مستقلة ومحايدة دستورياً عن السلطة التنفيذية وفروعها من الجهات الادارية)[٢]، أي أن نشاط الادارة في مجال الضبط الاداري وما يحتويه من تنظيم وتقييد لحرية الافراد، لابد أن يخضع لرقابة قضائية واسعة تلزم الهيئات الضبطية أن يكون سعيها لحفظ النظام العام وفقاً للضوابط التي يحددها القانون، حيث أن القضاء اكثر الاجهزة القادرة على حماية حقوق الافراد وحرياتهم وضمان مبدأ الشرعية، إذا ما منح له الضمانات القانونية والتي تكفل له الاستقلالية في العمل[٣]. إلا أن التساؤل الذي يثار في

(١) الفقرة ثالثاً من القانون ذاته.
(٢) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص١٤٩.
(٣) د. حسن السيد بسيوني، *دور القضاء في المنازعة الادارية*، (القاهرة: دار عالم الكتب، ١٩٨١)، ص١٣٤.

الصدد: كيف يتأكد القاضي الاداري من صحة الاجراء الضبطي المتخذ من قبل الادارة، والذي تم الطعن به من قبل اصحاب الحق او المصلحة؟

للإجابة على التساؤل اعلاه، يتوجب على القضاء عند الفصل بدعوى الالغاء والتي تتعلق بالتدابير الضبطية، ان ينظر ابتداءً بكل العيوب التي تصيب القرار الاداري، إلا أننا في هذا الصدد سوف نركز على اسباب الالغاء الضرورية والتي تصيب لوائح الضبط، والمتمثلة بوجود تهديد للنظام العام، ومدى مطابقة القرار الضبطي مع مستوى المخاطر الواقعة، ومن ثم تشخيص إساءة استعمال السلطة في ميدان الضبط الاداري.

ففي فرنسا، اختص مجلس الدولة الفرنسي بالبحث في مشروعية القرار من حيث استناده الى وقائع صحيحة أو غير صحيحة، إذ يطبق مبدأ وجوب استناد الادارة في قراراتها الى وقائع صحيحة، اي التحقق من الوجود المادي للوقائع، وهذا الامر يسري على قرارات الضبط الاداري بحيث يصبح القرار مستحقاً للإلغاء إذا تبين أن الادارة قد استندت في قرارها الضبطي الى وقائع غير صحيحة من الجانب المادي سواء أكانت الادارة حسنة النية أي تصورت خطأ بوجود الوقائع المهددة للنظام العام أم سيئة النية أي تعلم بعدم وجودها ولكنها اتخذت الاجراء المخالف للقانون[١]، كما أن القاضي ينظر هل ان هذا الاجراء اتخذ فعلاً للحفاظ على النظام العام، أم ان الواقعة لا تتطلب ذلك.

وفي مصر، يختص مجلس الدولة المصري بالفصل في دعوى الالغاء وذلك استناداً للمادة (١٠) من قانون مجلس الدولة اذ اشترطت (أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو عيب مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة)[٢]، فيتحقق من صحة الوقائع التي تدعيها الادارة كمبرر لقراراتها الضبطية. وبالنسبة للعراق، لم يختلف القضاء الإداري العراقي عن نظيريه الفرنسي والمصري، اذ تختص محكمة القضاء الاداري النظر في صحة الوقائع المادية أي سبب القرار الاداري وذلك استناداً للمادة (٧/خامساً/ ٢) من قانون مجلس شورى الدولة أذ نصت (أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه)[٣]، فإذا اتضح أن القرارات التنظيمية يعتريها عيب السبب تكون جديرة بالإلغاء.

وأن دور الجهات القضائية المختصة بممارسة الرقابة القضائية في نطاق الدول محل الدراسة، لا يقتصر على فحص مشروعية القرارات الضبطية المطعون بها، بوصفه قضاء مشروعية، بل يتعدى ذلك الى التحقق من مطابقة القرار الاداري للمخاطر الواقعة، الأمر الذي يوسع سلطة القاضي الاداري، فيصبح قاضياً للملائمة دون أن يخرج من كونه قاضياً

(١) د. حلمي عبد الجواد الدقدوقي، *رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لإعمال الإدارة*، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩)، ص١٨٩.
(٢) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
(٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

للمشروعية[١]، باعتبار أن الملائمة قد تشكل عنصراً من عناصر المشروعية، أي ان القضاء يمارس رقابة الملائمة على القرارات الضبطية ومدى تناسبها مع الوقائع المادية والقانونية والتي تشكل تهديداً للنظام العام[٢]. كما تتولى تلك الجهات القضائية، رقابتها على لوائح الضبط عندما تستعمل الادارة ولايتها وتصدر انظمة او قرارات ضبطية تخرج عن اغراض النظام العام وتستخدم سلطتها لتحقيق المصلحة الخاصة أو لتحقيق اغراض سياسية أو بقصد الانتقام بعيداً عن الصالح العام؛ لأن المشرع لم يقيد الادارة بهدف معين، مما يجعل القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة في مجال الضبط الاداري، ومن ثم جديراً بالإلغاء، بل ذهب إلى ابعد من ذلك، إذا ما خالفت سلطة الضبط الهدف المخصص لها قانوناً وهو المحافظة على النظام العام بعناصره كافة، اصبحت لوائح الضبط مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة لمجانبتها الهدف المخصص لها، حتى لو كان الهدف الذي تقصده يتعلق بالمصلحة العامة[٣]. يستنتج من ذلك، أن القوانين في نطاق الدول محل الدراسة سارت على نسق واحد، إذ عينت جهة قضائية مختصة بممارسة الرقابة القضائية على القرارات الادارية والتي تعتبر الانظمة (اللوائح) أو القرارات التنظيمية من ضمنها، ففي فرنسا اختص مجلس الدولة الفرنسي والذي يعتبر كهيئة محكمة القضاء الإداري بالفصل بالطعون الموجهة الى اللوائح الضبطية فيراقب صحة الاجراءات الضبطية المتخذة من قبل الادارة؛ لكونه صاحب الولاية العامة في القضايا الادارية حيث يفصل بدون معقب في دعاوي الغاء الأوامر الصادرة من مختلف الجهات الإدارية، وفي مصر اناط المشرع مجلس الدولة المصري رقابة الانظمة الضبطية لكونه هيئة قضائية تنظر في طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية[٤]، وبالنسبة للعراق، يحق لمحكمة القضاء الاداري أن تراقب قرارات الضبط الاداري؛ لأنها مختصة بالفصل في الطعون الموجهة الى الاوامر والقرارات الادارية[٥]، عندما يصيبها عيب من عيوب الالغاء.[٦]

---

(١) د. محمود خلف الجبوري، "رقابة القضاء على جوانب الملائمة في العمل الاداري"، بحث *منشور بمجلة القانون والشريعة، بغداد*، العدد الأول، ١٩٩٠)، ص٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٤٣٧؛ د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٣) د. محمد حسنين عبد العال، *الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري*، ط٢، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩١)، ص١٠٢- ١٠٣.

(٤) نصت المادة (١٠)، من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على (أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو عيب مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة).

(٥) نصت المادة (٧/ رابعاً)، من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، تختص محكمة القضاء الاداري (بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة.. الخ).

(٦) نصت المادة (٧/خامساً)، من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل أن (يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص، ما يأتي: ١-أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون، أو الانظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، ٢-أن يكون الأمر، أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيباً في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله، أو سببه، ٣-أن يتضمن الأمر، أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الانظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة، أو تعسف في استعمال السلطة، أو الانحراف عنها).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع دور الضبط الإداري في تنظيم ظاهرة التدخين يلزم أن نشير إلى ما توصلنا له من نتائج، وما تقدمنا به من اقتراحات بهذا الشأن، وكما يلي:

أولاً: النتائج

١- أن التدخين هو أحد حالات الإدمان وله أضرار اقتصادية واجتماعية وصحية وبيئية، فهو من الاسباب الرئيسية للوفاة والاصابة بالأمراض القاتلة كأمراض سرطان الرئة.. الخ.
٢- تتنوع الاسباب التي تحيط بالفرد وتكون محفزة على التدخين بأنواعه كافة، كالتفكك الاسري أو مصاحبة الاصدقاء أو زملاء العمل المدخنين، وعدم توفر فرص عمل للشباب العاطلين، وقد تكون عوامل نفسية يتعرض لها الفرد في حياته، أو عوامل وراثية ..الخ.
٣- تضليل شركات انتاج التبغ بإدخال السجائر الالكترونية كبديل عن السجائر التقليدية، وادعائها بأنها تحتوي على نسبة قليلة من النيكوتين ومنتجات التبغ، وأنها تجنب الاشخاص غير المدخنين (التدخين السلبي) من مضار استنشاق السموم من المدخن الأصلي؛ لكونها خالية من الدخان وتعتمد على التسخين بدلاً من الحرق فهي تبعث بخار بدلاً من الدخان، وهذا ما يؤدي الى تنقيه الهواء في الاماكن المغلقة.
٤- تستخدم هيئات الضبط الاداري وسائل ضبطية عديدة لمكافحة التدخين، وهذه الوسائل تنقسم إلى نوعين: الأولى وسائل قانونية والتي تصدر من هيئات الضبط الإداري للوقاية والحد من ظاهرة التدخين متمثلة بالقرارات التنظيمية (اللوائح والتعليمات) والقرارات الإدارية، أما الثانية وسائل مادية إذ تستخدم سلطات الضبط الإداري القوة لإجبار الإفراد على الخضوع لقراراتها والامتثال للقوانين المعنية ع التدخين وتتمثل بأسلوب التنفيذ الجبري.
٥- يتوجب على الإدارة عند اتخاذها التدابير والاجراءات الضبطية، أن تسعى لتحقيق التوازن بين متطلبات حفظ النظام العام الصحي وعدم المساس بحقوق الافراد وحرياتهم الاساسية التي نص عليها الدستور.
٦- منح هيئات الضبط الاداري على المستوى المركزي والمحلي في نطاق الدول محل الدراسة، صلاحيات واسعة في مجال الضبط الاداري الصحي، هذا لا يفسر بأن لها مطلق الحرية في تصرفاتها، وإنما يتوجب عليها الالتزام بمبدأ تدرج القواعد القانونية، وعدم تجاوز الحدود والقيود التي رسمها الدستور ونصوص التشريعات العادية، لأن الغاية من الاساليب الضبطية ليس التضييق على حريات المواطنين، وإنما الوقاية والحد من ظاهرة التدخين.
٧- تعد الرقابة القضائية الضمانة الحقيقية لحقوق الافراد وحرياتهم من تصرف هيئات الضبط الإداري عند انحرافها باستخدام السلطة ومخالفتها لمبدأ المشروعية، فيحق للقضاء مراقبة

أوجه الطعن بالإلغاء في القرارات الضبطية، اذن هي الملاذ لحماية الحريات العامة من تعسف السلطات الضبطية.

ثانياً/ التوصيات

١- ضرورة التوعية الصحية بمخاطر التدخين من قبل المؤسسات الصحية والتعليمية المدارس والجامعات، بنشر ثقافة الاقلاع التدريجي عن التبغ بأنواعه والتحذير من اضراره على صحة الافراد أو البيئة المحيطة به، وذلك بعقد المحاضرات والندوات والورش والدورات أو اقامة المؤتمرات والمعارض بنشر بوسترات وصور الاشخاص المصابين بأمراض سرطان الرئة والانسداد الرئوي المزمن وامراض الشعب الهوائية المزمنة ..الخ في كل الاماكن العامة والطرقات وداخل المؤسسات الحكومية والتعليمية.

٢- تكثيف الرقابة الضبطية على الجهات المنتجة والمستوردة والمستهلكة للسجائر بأنواعها، ومراقبة أساليب الاحتيال والالتفاف على القوانين من قبل شركات صناعة التبغ.

٣- ضرورة تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وذلك بإدراج نص قانوني ينظم اختصاص هيئات الضبط المحلية من خلال التنسيق بين هذه الهيئات والسلطات الاتحادية، وتخويلها صلاحيات واسعة من اجل المحافظة على النظام العام الصحي وفي كافة المحافظات العراقية، اسوة بعنصر الامن العام والذي يعد احد عناصر النظام العام التقليدية.

٤- ضرورة تشديد الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري والوسائل المستخدمة من قبلها وبالأخص تدابير أو اجراءات الضبط الصحي، في حال انتهاك حقوق وحريات الافراد بطرق غير مشروعة، مما يتطلب من الادارة احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في تصرفاتها، وإلا تعرضت للطعن؛ بسبب أساءه استعمال السلطة من قبلها.

المراجع

اولاً: كتب اللغة

١- ابراهيم أنيس واخرون، *المعجم الوسيط*، ط٤، مصر: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٥.

٢- محمد بن مكرم ابن منظور الانصاري، *لسان العرب*، (معجم لغوي)، تحقيق: عامر أحمد حيدر، الجزء الثالث عشر، ط١، بيروت: الكتب العلمية، ٢٠٠٣.

٣- منير البعلبكي، *المنجد في اللغة والاعلام*، ط٣، بيروت: دار المشرق، ١٩٩٢.

ثانياً: الكتب القانونية

١- د. أنور احمد رسلان، *وسيط القانون الاداري*، مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

٢- د. احمد سليم سعيفان، *الحريات العامة وحقوق الانسان*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.

٣- د. حسن السيد بسيوني، *دور القضاء في المنازعة الادارية*، القاهرة: دار عالم الكتب، ١٩٨١.
٤- د. حسن شحاته، *التدخين والادمان واعاقة التنمية*،ط١، مصر: مكتبة دار المعرفة، ٢٠٠٩.
٥- د. حلمي عبد الجواد الدقدوقي، *رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لإعمال الإدارة*، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩.
٦- د. حسين الراشد، *التدخين السم القاتل*، ط١، المركز للخدمات الاعلامية، ٢٠٠٤.
٧- د. حسين عثمان محمد عثمان، *اصول القانون الاداري* ، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
٨- د. زينب سالم، *المراهقون وتدخين السكائر في المجتمع المصري*، ط١، القاهرة: مركز الكتاب للنشر، ٢٠٠٥.
٩- د. سامي جمال الدين، *الرقابة على اعمال الادارة*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٨.
١٠- د. سليمان محمد الطماوي، *الوجيز في القانون الاداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٩.
١١- د. سليمان محمد الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، ط٤، القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٧.
١٢- د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري، قضاء الالغاء، الكتاب الأول*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٤.
١٣- د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة*، ط٣، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١.
١٤- د. طعيمه الجرف، *القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الادارية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨.
١٥- د. طعيمه الجرف، *مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
١٦- د. عبد الغني بسيوني، *ولاية القضاء الاداري على اعمال الإدارة*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٣.
١٧- د. عبد الغني عرفه، *التدخين هاجس العصر*، ط١، دمشق: دار الفكر المعاصر، ١٩٩٧.
١٨- د. عامر أحمد المختار، *تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق*، دمشق: مطبعة دار الحياة، ١٩٧٥.
١٩- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، *نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية*، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.

٢٠- د. عصام علي الدبس، *القانون الاداري، الكتاب الاول*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
٢١- د. عاشور سليمان صالح، *مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري*، ط١، بنغازي: منشورات جامعة قان يونس، ١٩٧٩.
٢٢- د. علياء شكري واخرون، *دراسة المشكلات الاجتماعية*، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٥.
٢٣- د. غازي عبد اللطيف موسى، *التدخين بين الطب والدين*، عمان: دار بن حزم، المكتبة الاسلامية، ١٩٩٣.
٢٤- د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الاداري*، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.
٢٥- د. محمد عبيد القحطاني، *الضبط الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة* ، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
٢٦- د. محمد محمد عبده امام، *القانون الاداري وحماية الصحة العامة*، ط١، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.
٢٧- د. محي الدين القيسي، *مبادئ القانون الإداري العام*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
٢٨- د. محمود خالد الزهار، *التدخين في قطاع غزة: ويلاته ومآسيه*، فلسطين: الجامعة الاسلامية، ١٩٨٧.
٢٩- د. محمود سعد الدين شريف، *أصول القانون الإداري في العراق (الجزء الأول)*، بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٥٦.
٣٠- د. محمد طه بدوي، *مبادئ القانون العام (الجزء الأول)*، الإسكندرية: دار المعارف، ٢٠٠٧.
٣١- د. محمد علي الخلايلة، *القانون الاداري، الكتاب الأول*، ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٥.
٣٢- د. محمد فؤاد عبد الباسط، *القانون الاداري*، ط١، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٠.
٣٣- د. مصطفى كامل، *شرح القانون الاداري: المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي*، بغداد: مطبعة الاهالي، ١٩٩١
٣٤- د. مصطفى محرم، *التدخين وأثره في الجسم والعقل وطريقة أبطاله*،ط٤، القاهرة: مكتبة وهبة، ١٩٩١.
٣٥- د. ناصر لباد، *الوجيز في القانون الاداري*، ط٢، الأردن: منشورات دحلب، ٢٠٠٦.

٣٦- د. هاني علي الطهراوي، *القانون الاداري*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
٣٧- د. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، ط١، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥.

ثالثاً: الإطاريح والرسائل الجامعية

١-ابراهيم يامة، "لوائح الضبط الاداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة"، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، ٢٠١٥.
٢-حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، "حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية"، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
٣-زينب سالم، "الدوافع النفسية والاجتماعية لتدخين السجائر(لدى عينة من طلاب وطالبات المرحلة الاعدادية والثانوية في المرحلة العمرية من (١٢-١٧))"، اطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة عين الشمس، مصر، ٢٠٠٢
٤-فيصل نسيغه، "الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة"، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٥.

رابعاً: الابحاث القانونية والمقالات

الابحاث القانونية

١- د. ابراهيم زويد، "الشيشة والمعسل في المجتمعات العربية"، *بحث منشور في مجلة علوم وصحة (اكتشافات وبحوث علمية عن التبغ)، كلية الطب، جامعة الازهر*، (١٩٩٩).
٢- د. أميد صباح عثمان، "المسؤولية المدنية عن أضرار السجائر الإلكترونية :دراسة تحليلية مقارنة"، *بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية*، المجلد ١٦، العدد١، (٢٠١٩).
٣- حمد عزت عربي، "اتجاهات طلبة جامعة دمشق نحو منع لتدخين في الاماكن العامة"، *بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية*، المجلد١١، العدد٢، (٢٠١٣).
٤- د. عبد القادر دراجي، "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري"، *بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية- جامعة محمد خيضر بسكرة*، العدد ٣٢، (٢٠١٣).
٥- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد*، المجلد الرابع، العدد الأول والثاني، (١٩٨٥).
٦- رياض عيسى، "الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة"، *بحث منشور في المجلة المحلية الجزائرية للعلوم والسياسة الجزائرية*، العدد ٢، (١٩٩٣).

٧- محمد علي الاشقر، "التدخين واضراره على الفرد والمجتمع"، ط٢، *قسم الدراسات والبحوث في جامعة الهدايا الثقافية*، (٢٠١٠).
٨- د. محمود خلف الجبوري، "رقابة القضاء على جوانب الملائمة في العمل الإداري"، *بحث منشور بمجلة القانون والشريعة، بغداد*، العدد الأول، (١٩٩٠).
٩- نعيم حسين كزاز، "مشكلة البطالة واثارها الاجتماعية في المجتمعات المأزومة (المجتمع العراقي أنموذجاً) دراسة تحليلية"، *بحث منشور بمجلة جامعة بابل*، المجلد ٢٣، العدد ٢، (٢٠١٥).
١٠- د. وسام العاني، "أوجه الطعن بالإلغاء في ظل التطور التشريعي والقضائي في العراق"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد*، المجلد ٢٥، العدد ١، (٢٠١٠).

خامساً: المقالات

١-د. اكمل عبد الحكيم، "الاستعداد الوراثي وعلاقته بالأمراض والعلل"، مقال منشور، ٢٠١٩.
٢-اميرة عبد الرزاق، "هل يؤثر التدخين على الصحة النفسية"، مقال منشور، ٢٠١٨.
٣-بانا ضمراوي، "أسباب التدخين"، مقال منشور، ٢٠٢١.
٤-خليل العتيبي، "اضرار التدخين الرئيسية"، مقال منشور، ٢٠٢٠.
٥-خريستوف وب منيف،"ظاهرة تشوه الاطفال المولودين من أمهات مدخنات"، مقال منشور، ١٩٨١.
٦-د. محمد بن سعد المعمري، "صغارنا كيف نحميهم من خطر التدخين"، مقال منشور، ٢٠٠٤.
٧-د. محمود عاطف البنا، "حدود سلطة الضبط الإداري"، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد، دار النشر والثقافة، القاهرة، العددين ٣-٤، ١٩٨٤.

سادسا: الدساتير والقوانين

١- دستور فرنسا سنة ١٩٥٨ المعدل.
٢- دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.
٣- دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ النافذ.
٤- المرسوم الفرنسي لسنة ٢٠٠٧ المختص بحظر التدخين.
٥- قانون الوقاية من اضرار التدخين المصري رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠٧.
٦- قانون مكافحة التدخين العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢.
٧- قانون البلديات الفرنسي بتاريخ ١٩٧٧.
٨- قانون الجماعات الاقليمية أو المحلية الفرنسي رقم (١٤٢) في ١٩٩٦.
٩- قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢

١٠-قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سابعاً: المواقع الالكترونية

1- https://www . Mosoah.com
2- https://www. mofhras.com
3- https://www. emro.who.int
4- https://www. amanjordan.org/Arabic.news
5- https://www. mayoclinic.org
6- https://www. mawdoo3.com
7- https:// www.elconsolto.com
8- https://www. aletihad.ae
9- https:// www://Alxpoll.com/cgi-bin/poll.cgi