جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

وسائل الإدارة في مكافحة المخدرات في نطاق الوظيفة العامة

رسالة تقدَّم بها الطالب

باقر أحمد جابر الحسني

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف الأستاذ الدكتورة

سجى محمد عباس الفاضلي

١٤٤٧هـ ٢٠٢٥م

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ وَلَا تُلْقُوا۟ بِأَيْدِيكُمْ إِلَى ٱلتَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوٓا۟ ۛ

إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة: آية (١٩٥)

الإهداء

إلى من تعهداني بالتربية في صغري وكانا نبراساً يضيء فكري بالنصح والتوجيه في كبري

... أبي وأمي...

إلى الذين كانوا لي سنداً وعوناً ولم يخذلوني يوماً

... إخوتي الأعزاء...

إلى رفيقة دربي وشريكة حياتي

... زوجتي العزيزة...

إلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي

... أساتذتي الكرام...

أهدي ثمرة جهدي هذا، عرفاناً وتقديراً لكل من أسهم في مسيرتي العلمية...

الباحث

باقر أحمد جابر الحسني

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

{قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي، وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي، وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي، يَفْقَهُوا قَوْلِي}

الحمدُ للهِ ربِّ العالمين، والصلاةُ والسلامُ على أشرفِ الأنبياءِ والمرسلين، وعلى آله الطيبين الطاهرين.

«من لا يشكر الناس لا يشكر الله»؛ لذا، لا يسعني وأنا أُنجز رسالتي، إلا أن أتقدّم بوافرِ الشكرِ والعرفانِ إلى الأستاذةِ الدكتورة سجى محمد عباس الفاضلي، التي تفضّلت بقبول الإشراف على هذه الرسالة، إذ كان لملاحظاتها ونصائحها وتوجيهاتها السديدة الأثر البالغُ في إعدادها، فجزاها الله عني خير الجزاء.

وأتقدّمُ بالشكرِ الجزيلِ إلى أساتذتي الأجلّاء في معهد العلمين للدراسات العليا، الذين استفدتُ من علمهم، وتعلّمتُ من فَهمهم، لما بذلوه من جهدٍ مخلصٍ وعطاءٍ علميٍّ خلال السنة التحضيرية من دراسة الماجستير.

ويسعدني أن أتقدّم بخالصِ الشكرِ والامتنانِ إلى رئيس لجنة المناقشة وأعضائها، لما بذلوه من جهدٍ في قراءة الرسالة، وتقييمها، وإغنائها بآرائهم السديدة.

وأتقدّم بالشكر الجزيل إلى مدير وموظفي المديرية العامة لمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية، ومدير وموظفي مديرية مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية في الرصافة، لما قدّموه لي من تسهيلاتٍ ومساعدةٍ في موضوع بحثي.

وأتقدّم أيضاً بالشكر الجزيل إلى جميع موظفي: مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا ومكتبة كلية الحقوق – جامعة النهرين ومكتبة كلية القانون – جامعة بغداد ومكتبة وزارة الداخلية والمكتبة المركزية في جامعة بابل لِما قدّموه من خدماتٍ وتسهيلاتٍ ساعدتني في إعداد رسالتي.

وأخيرًا، أتقدّم بالشكر الجزيل إلى كلّ من مدّ لي يدَ العونِ والمساعدةِ في إعداد هذه الرسالة، مع خالصِ الشكرِ والتقدير.

الباحث

المستخلص

يُعَدّ انتشارُ المخدراتِ من أكبر التحديات التي تواجه المجتمعات، ولا سيّما في الوقت الحاضر، إذ إنّ التقدّم التكنولوجي وتعدّد أساليب تهريب وترويج المخدرات قد جعلا منها مشكلةً خطيرةً تهدّد كيان المجتمع واستقراره، كما تهدّد الأمن العام والصحةَ العامة.

ولا يقتصر خطر المخدرات على الأمن والصحة فحسب، بل يمتد ليشمل مؤسسات الدولة، وعلى وجه الخصوص الوظيفة العامة اذ تؤثر هذه الآفة بشكل مباشر في كفاءة الموظف العام وسلوكه الوظيفي مما ينعكس سلباً على أداء المؤسسة وكفاءتها في تقديم الخدمات العامة، فالموظف المدمن على تعاطي المواد المخدرة او يعمل ضمن بيئة يغيب فيها الانضباط الوظيفي فأنه تتراجع لديه معايير السلوك الوظيفي مما يؤدي الى ضعف في الأداء الوظيفي ويهدد المصلحة العامة ولهذا فأن حماية الموظف العام من آفة المخدرات تمثل ضرورة لحماية الوظيفة العامة .

لذلك أصبح من الضروري مكافحة هذه الظاهرة والحد من انتشارها، وذلك من خلال تعاون الأجهزة الأمنية والصحية والقضائية واتخاذ كافة التدابير الوقائية والعلاجية التي خولها القانون للجهات الإدارية المختصة بما يسهم في حماية الوظيفة العامة من هذه السلوكيات المنحرفة .

وقد استمدّت أغلبُ التشريعاتُ الوطنية سلطاتِها في مكافحة المخدرات والمؤثّرات العقلية من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية منها قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٧ الذي منح الجهاتُ الإدارية المختصة صلاحياتٍ واسعةً في مجال الضبط الإداري للحد من تعاطي المخدرات ووقاية الموظفين العموميين منها وكذلك حدد القانون المهام الموكلة الى هذه الجهات .

وإضافة إلى ذلك، فإنّ هناك قيودًا مفروضةً على سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات؛ إذ إنّ هذه السلطة في حماية المجتمع والبيئة الوظيفية ليست سلطة مطلقة، بل تخضع لقيودٍ قانونية ودستورية، ويجب أن تكون جميعُ قراراتِ الإدارة وتصرفاتها عند قيامها بمهامّها في مكافحة المخدرات مستندةً إلى قواعدَ قانونيةٍ واضحةٍ تحكم جميعَ تصرفاتها، كما تخضعُ هذه التصرفات لرقابة القضاء عليها.

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١-٥
الفصل الأول: الاطار المفهومي للمخدرات وأسباب تعاطيها	٦-٤٦
المبحث الأول: مفهوم المخدرات	٧-٢٧
المطلب الأول: التعريف بالمخدرات	٨-١٤
الفرع الأول: تعريف المخدرات في اللغة	٨
الفرع الثاني: تعريف المخدرات في الاصطلاح	٩
المطلب الثاني: أنواع المخدرات وأكثرها انتشاراً في الوظيفة العامة	١٥-٢٦
الفرع الأول: المخدرات الطبيعية	١٥
الفرع الثاني: المخدرات المصنعة	٢٢
المبحث الثاني: أسباب تعاطي المخدرات وآثارها	٢٧-٤٦
المطلب الأول: أسباب تعاطي المخدرات بين الموظفين العموميين	٢٧-٣٧
الفرع الأول: الأسباب الاجتماعية والنفسية للموظف العام	٢٨
الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية للموظف العام وضعف الإجراءات الإدارية الوقائية	٣٣
المطلب الثاني: آثار تعاطي المخدرات بين الموظفين العموميين	٣٨-٤٦
الفرع الأول: آثار تعاطي المخدرات على الصحة الجسدية والنفسية للموظف العام	٣٨
الفرع الثاني: الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتعاطي المخدرات على الموظف العام	٤٢
الفصل الثاني: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات والجهات الضبطية المختصة بذلك	٤٧-٨٦
المبحث الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات	٤٨-٦٧
المطلب الأول: أساس سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات في القانون الدولي	٤٨-٥٩
الفرع الأول: المعاهدات الدولية المنظمة لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات	٤٩
الفرع الثاني: المعاهدات الإقليمية المنظمة لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات	٥٤
المطلب الثاني: أساس سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات في القانون الداخلي	٦٠-٦٧
الفرع الأول: الأساس الدستوري لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات	٦٠
الفرع الثاني: الأساس التشريعي لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات	٦٣
المبحث الثاني: جهات الضبط الإداري المختصة في مكافحة المخدرات	٦٨-٨٦
المطلب الأول: الجهات الضبطية العامة المختصة بمكافحة المخدرات	٦٨-٧٩
الفرع الأول: الجهات الضبطية المختصة بمكافحة المخدرات على المستوى المركزي	٦٩
الفرع الثاني: الجهات الضبطية المختصة بمكافحة المخدرات على المستوى المحلي	٧٦

الموضوع	الصفحة
المطلب الثاني: الجهات الضبطية الخاصة المختصة بمكافحة المخدرات	٧٩-٨٦
الفرع الأول: الهيئة الوطنية العليا لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية	٨٠
الفرع الثاني: مركز تأهيل المدمنين	٨٢
الفرع الثالث: المديرية العامة لشؤون المخدرات والمؤثرات العقلية	٨٤
الفصل الثالث: آليات الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٨٧-١٢٦
المبحث الأول: آليات الإدارة الوقائية والعلاجية لمكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٨٨-١٠١
المطلب الأول: آليات الإدارة الوقائية لمكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٨٨-٩٦
الفرع الأول: القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة	٨٩
الفرع الثاني: القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة الخاصة	٩٣
المطلب الثاني: آليات الإدارة العلاجية لمكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٩٦-١٠١
الفرع الأول: الآليات العلاجية التي تعتمدها الإدارة العامة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٩٧
الفرع الثاني: الآليات العلاجية التي تعتمدها الإدارة الخاصة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	٩٩
المبحث الثاني: القيود المفروضة على سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات والتطبيقات العملية والقضائية	١٠٢-١٢٦
المطلب الأول: القيود المفروضة على سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين	١٠٢-١٠٨
الفرع الأول: التزام الإدارة بمبدأ المشروعية	١٠٣
الفرع الثاني: خضوع الإدارة لرقابة القضاء	١٠٦
المطلب الثاني: التطبيقات العملية والقضائية المتعلقة بمكافحة المخدرات	١٠٨-١٢٦
الفرع الأول: التطبيقات العملية الصادرة من الإدارة العامة والمتعلقة بمكافحة المخدرات	١٠٩
الفرع الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بمكافحة المخدرات	١١٢
الخاتمة	١٢٧-١٣٤
المصادر والمراجع	١٣٥-١٤٤
ملخص الرسالة باللغة الانكليزية	A

المُقدِّمة

المقدمة

تسعى دول العالم، ومنها العراق، إلى حماية مجتمعاتها من المشكلات التي تهدد بناء المجتمع واستقراره، ولعل من أبرز هذه المشكلات وأخطرها هي مشكلة المخدرات التي تُعد في الوقت الحاضر من أبرز المشكلات التي تهدد المجتمعات، وذلك لخطورتها وتأثيراتها المتعددة على الأفراد والمجتمعات، فالمخدرات تهدد الصحة العامة والصحة النفسية للأفراد، وتؤدي إلى تفكك الأسرة، وشيوع الجريمة، وتراجع القيم الأخلاقية للأفراد، وتؤثر على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، وذلك بفعل تعاطي المخدرات.

وتنقسم المخدرات إلى المخدرات الطبيعية والمخدرات المُصنَّعة التي تُشكل آفة اجتماعية خطيرة ذات تأثيرات متعددة على المجتمع والأفراد، ولا يقتصر تأثير المخدرات على بيئة المجتمع والأفراد فقط، بل يمتد ليشمل الموظفين العموميين داخل بيئة الوظيفة العامة، مما يؤثر على استقرار النظام العام داخل بيئة الوظيفة العامة، ويؤثر على صحة الموظف العام النفسية والجسدية، مما يؤثر على قدرته على أداء العمل، وتؤثر على كفاءة الموظف العام وعلاقاته الاجتماعية والاقتصادية والمهنية، وتُعرّضه للمساءلة القانونية والتأديبية التي تمس مستقبله الوظيفي.

وتكمن خطورة تعاطي المخدرات بين الموظفين العموميين في أنها تمس جوهر الوظيفة العامة التي تُعد حجر الأساس لإدارة شؤون الدولة، وذلك من خلال الموظفين العموميين العاملين في مؤسسات الدولة، إذ يقع على الموظف العام تنفيذ القوانين وتقديم الخدمات للمواطنين لتحقيق المصلحة العامة، وقد حرص المُشرّع العراقي على تحديد مهام الموظف العام وتحديد واجباته وضمان حقوقه، الذي يضمن حسن سير المرافق العامة وانتظامه.

وقد سعت الجهود الوطنية والدولية إلى مكافحة المخدرات والحد من انتشارها، وذلك من خلال عقد الاتفاقيات الدولية والإقليمية وتفعيل الدور الوقائي والعلاجي، وقد أُسندت إلى الإدارة العامة مهمة مكافحة المخدرات، وذلك من خلال الجهات الضبطية للإدارة والآليات الوقائية والعلاجية التي تستخدمها لمكافحة المخدرات.

اولاً: أهمية الدراسة

تأتي أهمية الدراسة كونها متعلقة بشريحة مهمة في المجتمع، ألا وهم الموظفون العموميون، إضافة إلى خطورة الموضوع ذاته، وهو تعاطي المخدرات من قبل هذه الشريحة، ونظراً للخطورة التي تُحدثها تعاطي المخدرات، الذي يُشكل خطراً حقيقياً، كونها تستهدف الموظفين العموميين الذين يشكلون الركيزة الأساسية لمؤسسات الدولة، وفي كونه يعالج ظاهرة تهدد استقرار الدولة ومؤسساتها، حيث إن تعاطي الموظف للمخدرات يُؤثر على الصحة الجسدية والنفسية للموظف، ويؤثر على وضعه الاجتماعي والاقتصادي، وهذا يؤدي إلى انخفاض كفاءة الموظف وقدرته على أداء عمله، مما ينعكس سلباً على الإدارة العامة وفقدان الثقة بالمؤسسات العامة للدولة، مما يستدعي على الإدارة العامة التصدي لهذه الآفة الخطيرة ومكافحتها، وحماية الموظف العام من هذه الآفة، وذلك من خلال وسائل الإدارة الرقابية والعلاجية، والجهات الضبطية التابعة لها التي تُستخدم في الحد من انتشار المخدرات ومكافحتها.

ثانياً: إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة الرئيسة في الوسائل التي تعتمدها الإدارة في مكافحة المخدرات في نطاق الوظيفة العامة، ويتفرع من هذه الإشكالية عدة تساؤلات، ومن بينها:

١- ما تعريف المخدرات؟ وما هي أنواع المخدرات وأكثرها انتشاراً بين الموظفين العموميين؟
٢- ما الأسباب التي تدفع الموظف العام إلى تعاطي المخدرات؟ وما الآثار المترتبة على تعاطي الموظف العام للمخدرات؟
٣- ما الأساس القانوني الدولي الذي تستند عليه الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين؟
٤- ما الأساس الدستوري والتشريعي الذي تستند عليه الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين؟
٥- من هي الجهات الإدارية المختصة بممارسة مهام الضبط الإداري في مجال مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين؟

٦- ما هي الآليات والإجراءات الإدارية التي تعتمدها الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين؟

٧- ما مدى فاعلية الآليات الإدارية الوقائية والعلاجية المتخذة من قبل الإدارة في الحد من انتشار المخدرات بين الموظفين العموميين؟

٨- ما القيود القانونية والدستورية التي تحد من سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

يهدف البحث إلى تحقيق عدد من الأهداف، ومن أبرزها:

١- استعراض أبرز أنواع المخدرات وأكثرها شيوعاً وانتشاراً بين الموظفين العموميين.

٢- تحديد الأسباب والدوافع التي تؤدي إلى تعاطي الموظف العام للمخدرات، سواء كانت أسباباً صحية أو ضغوطاً نفسية أو أسباباً اجتماعية واقتصادية.

٣- تحديد الآثار السلبية لتعاطي الموظف العام للمخدرات، وتأثيرها على الصحة الجسدية والنفسية للموظف العام، وانعكاسها على كفاءة الموظف العام، وتأثيرها على كفاءة المؤسسة التي يعمل لديها الموظف العام.

٤- تسليط الضوء على الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين على المستوى الوطني من خلال القوانين والتشريعات الوطنية، وعلى المستوى الدولي من خلال المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية.

٥- بيان الجهات الإدارية المختصة بمهام الضبط الإداري، وتوضيح حدود مسؤولياتها وصلاحياتها في التصدي لظاهرة تعاطي المخدرات بين الموظفين العموميين داخل أوساط بيئة الوظيفة العامة.

٦- استعراض الآليات التي تعتمدها الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين.

٧- تسليط الضوء على القيود القانونية والدستورية المفروضة على سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين، التي تُقيدها في اتخاذ التدابير والإجراءات المتعلقة بمكافحة المخدرات في بيئة الوظيفة العامة.

٨- عرض وتحليل القرارات الإدارية والأحكام القضائية التي عالجت مسألة تعاطي الموظف العام للمخدرات.

٩- اقتراح الحلول والتوصيات لتعزيز كفاءة الإدارة العامة في التصدي لهذه الظاهرة، وحماية بيئة الوظيفة العامة من انتشار المخدرات داخل أوساطها، وحماية الموظف العام من هذه الآفة الخطيرة.

رابعاً: منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على مناهج بحث حسب ما تقتضيه طبيعتها، ونظراً لأهمية الموضوع ودقته تم اعتماد المناهج التالية:

١- المنهج التحليلي: اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والقرارات الإدارية والأحكام القضائية ذات العلاقة، لمعرفة مدى كفاية التشريعات النافذة في التصدي لهذه الظاهرة، ومعرفة مدى فاعليتها وتأثيرها في الحد من انتشار المخدرات.

٢- المنهج المقارن: اعتمدت الدراسة على المنهج المقارن وعند الحاجة، اذ تمت الاستعانة بمقارنة بعض الدول ومنها فرنسا ومصر أنموذجاً للمقارنة بينهم وبين التشريعات العراقية.

خامساً: هيكلية الدراسة

من أجل الإحاطة بموضوع الدراسة من الجوانب كافة، قسمنا الدراسة على ثلاثة فصول: سندرس في الفصل الأول الاطار المفهومي للمخدرات وأسباب تعاطيها ، الذي بدوره يُقسم على مبحثين: نسلط الضوء في المبحث الأول على مفهوم المخدرات وبيان أنواعها وأكثرها انتشاراً في الوظيفة العامة، ونتناول في المبحث الثاني أسباب تعاطي المخدرات وآثارها.

أما الفصل الثاني فسندرس فيه الأساس القانوني لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات والجهات الضبطية المختصة، ويُقسم كذلك على مبحثين: نسلط الضوء في المبحث الأول على

الأساس القانوني لسلطة الإدارة في مكافحة المخدرات، ونبين في المبحث الثاني جهات الضبط الإداري المختصة في مكافحة المخدرات.

أما الفصل الثالث فسندرس فيه آليات الإدارة في مكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين، ويُقسم هذا الفصل على مبحثين: ندرس في المبحث الأول آليات الإدارة الوقائية والعلاجية لمكافحة المخدرات بين الموظفين العموميين، وندرس في المبحث الثاني القيود المفروضة على سلطة الإدارة في مكافحة المخدرات والتطبيقات العملية والقضائية.

ونختم الرسالة بما سنتوصل إليه من استنتاجات وتوصيات بهذا الشأن... والله ولي التوفيق