نظام المناوبة لضمان سير المرفق العام في المؤسسات الصحية

مصطفى العياشي

طالب دكتوراه علوم جامعة تلمسان

مقدمة:

إن مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الإداري ، إضافة إلى قاعدة المساواة بين الأفراد أمام المرافق العامة، وكذا قاعدة قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل أو قاعدة تكييف وتطور المرفق العام.[1]

لكن مهما يكن من جدل حول هذه القواعد والمبادئ وتكوينها للقانون الإداري على أساس فكرة السلطة العامة أو فكرة المرفق العام، فإن الفقه الإداري المقارن يقيم القانون الإداري على فكرة المرفق العام باعتباره كل مشروع تنشئه الدولة وتتولاه بنفسها أو تحت إشرافها ورقابتها لإشباع الحاجات العامة، وتبعا لكونه مرتبطا بالصالح العام للمجتمع كله، كان لابد من تنظيم نشاطه بما يضمن له الاستمرار في سيره وحسن إدارته.[2]

ولهذا فقد استقر الرأي في فرنسا وأغلب الدول الآخذة عنها على إخضاع المرافق العامة لعدد من القواعد الأساسية تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية.[3]

ولقد سعى المشرع الجزائري إلى تطبيق مبادئ وأسس القانون الإداري السالف ذكرها، وقد تعددت النصوص التشريعية واختلفت طبيعتها، فمنها الدستورية ومنها التشريعية ومنها التنظيمية.

إلا أنه يلاحظ وجود نصين قانونيين هامين أحدهما وطني والآخر دولي ، ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن[4]، وكذا الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا في 31 يناير 2011.[5]

استمرارية ودوام المرفق العام:

إن مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واستمرار يعد المبدأ الأكثر شهرة من مبادئ سير المرفق العام، ويتجلى ذلك في مخالفته و التي تكون واضحة ومحسوسة من طرف مستعملي المرفق العام وكذا من الدولة نفسها، لكن تعريفه ليس بالأمر الهين، غير أنه يمكن تعريفه بأنه "العمل المنظم والمستمر للمرفق العام".[6]

وتبعا لكون المرفق العام قد أنشئ لإشباع حاجة عامة وأساسية للأفراد، وكون هذه الحاجات باقية ومستمرة، كان من الضروري استمرار المرفق العام في إشباع هذه الحاجات[7]، وبالتالي ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهي القاعدة التي تحكم سير المرافق العامة سواء كانت إدارية أم اقتصادية ، وتستند إلى أهمية وحيوية الخدمات التي تؤديها المرافق العامة ومدى جسامة الأضرار التي تصيب الدولة والأفراد جراء توقف مرفقها[8].

وتختلف درجة الاستمرارية باختلاف وظيفة المرفق العام والخدمة التي يقدمها، فبعض المرافق يتطلب الخدمة الدائمة مثل : الشرطة والحماية المدنية والمستشفيات، في حين أن هناك مرافق تتطلب العمل لساعات محدودات وأيام معينة كالتعليم والبريد والبنوك.

ومن خلال هذه الدراسة نسلط الضوء على أحد المرافق العمومية والتي تتطلب الاستمرارية في الخدمة العمومية وهي المؤسسات الصحية بمختلف أنواعها:

- المؤسسة الاستشفائية الجامعية.
- المراكز الاستشفائية الجامعية.
- المؤسسات الاستشفائية المتخصصة.
- المؤسسات الاستشفائية.
- المؤسسات العمومية الاستشفائية.
- المؤسسات العمومية للصحة الجوارية.[9]
- المؤسسات الاستشفائية المختلطة.

و باختلاف تنظيمها القانوني لكنها كلها تصب في قالب المرفق العام الذي يؤدي خدمة عمومية، وعلى سبيل المثال فقد عرف المرسوم التنفيذي 07-140 المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بأنها: " مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وتوضع تحت وصاية الوالي"[10].

فمن خلال هذا التعريف نستشف أن هذه المؤسسة خاضعة للقانون الإداري ذات شخصية قانونية واستقلال مالي، فهي من المرافق العامة التي تقدم خدمة للمواطنين بشكل منتظم ، وذلك من خلال مكوناتها الوظيفية المتمثلة في العيادات وقاعات العلاج وكذا المصالح والوحدات التابعة لها.

إضافة إلى ذلك فقد وظف المشرع الجزائري لضمان سير هاته المرافق العمومية الصحية مجموعة كبيرة من المستخدمين على اختلاف أصنافهم

ورتبهم، وذلك لتسييرها وخدمة المواطنين من خلالها، والذين بدورهم وضع لهم المشرع على غرار جميع الموظفين قوانين وتشريعات تنظيمية، ويتعلق الأمر بالأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.[11]

ولما لهذا المرفق العام من خصوصيات انعكست على المستخدمين فيه فجعلت لهم خصوصيات تبعا لطبيعة عملهم وطبيعة المرفق العام الموظف فيه، فقد تم النص على القوانين الأساسية الخاصة ببعض الرتب في المؤسسات الصحية، كالتالي:

- الأطباء العامون من خلال القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين في الصحة العمومية[12].
- متصرفو مصالح الصحة والذين يكفلون التنظيم الإداري للمؤسسات الصحية.[13]
- الأعوان الطبيين للتخدير والإنعاش للصحة العمومية.[14]
- البيولوجيون في الصحة العمومية.[15]
- القابلات.[16]
- شبه الطبيين[17]
- الفيزيائيين الطبيين[18]
- الأطباء المفتشين[19]
- الأطباء الأخصائيون[20]
- الأسلاك المشتركة[21]
- العمال المهنيين[22]
- الأساتذة الباحثون الاستشفائيون[23]

فمن خلال هذه الترسانة من القوانين الأساسية يسعى المشرع الجزائري إلى تنظيم وهيكلة هاته المؤسسات الصحية بما تحمله من حقوق وواجبات وأخلاقيات وغيرها حفاظا على انتظام وسيرورة المرفق العام المتمثل في المؤسسة الصحية. وتبعا لهذا التنظيم السابق سعى المشرع الجزائري وحفاظا على ديمومة نشاط هذه المؤسسات الصحية إلى تقنين نظام المناوبة والذي يكفل استمرارية العمل في الأوقات الليلية والعطل الأسبوعية وكذا الأعياد الدينية والوطنية.

المناوبة في المؤسسات الصحية:

تعرف المؤسسات الصحية حساسية ونشاطا غير معهودين في كثير من المرافق العمومية خاصة ولأن طبيعة نشاطها تتعلق بصحة المواطن والحفاظ عليها، حيث تكفل المؤسسات الصحية تبعا للبرامج الموكلة إليها تغطية صحية شاملة ، لكنها تبقى قاصرة خاصة في الفترات الليلية والأعياد، كونها قد تطرأ على صحة المواطن حوادث واعتراضات من شأنها المساس بصحته وسلامته، وتداركا لهذه الحوادث وضع المشرع الجزائري نظاما وبرامج عملية من خلال وضعه في الخدمة فرقا طبية وشبه طبية وإدارية تكفل استمرارية العمل وهو ما يجسد مبدأ استمرارية المرفق العام. حيث أنه وضع قانونا يوضح كيفية تنظيم هذه المناوبات الليلة وكذا التعويض عنها وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 13 – 195 [24] المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة.

فمن خلال القانون الأساسي للممارسين الطبيين وفي مادته 07 والتي تنص على أنه يلزم الممارسون الطبيون العامون في الصحة العمومية، وفي إطار المهام المخولة لهم، بما يلي:

- الاستعداد الدائم للعمل
- القيام بالمداومات التنظيمية داخل المؤسسات الصحية[25].

ويقصد بالمداومة العمل المنتظم وفق البرنامج المسطر من طرف الإدارة أما العمل في الفترات الليلية والأعياد والمناسبات الدينية والوطنية فقد عبر عنه المشرع بعبارة المناوبة بمصطلح دقيق والعمل الليلي كمصطلح عام .

فعند إحقاق المشرع لحقوق الممارسين الطبيين العامين وكذا المتخصصون[26] ذكر أنهم يستفيدون من النقل عندما يكونون ملزمين بعمل ليلي أو مداومة.[27]

المرسوم التنفيذي رقم 13-195 لتشريع المناوبة:

ونظرا ولما للمناوبة من حساسية على قدر مالها من قيمة في المحافظة على استمرارية المؤسسات الصحية فقد نظمها المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 13 – 195 [28] فهو يهدف إلى تحديد الأحكام المطبقة على التعويض على المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة والذين يقومون بالمناوبة فيها[29] .

أما فيما يخص إلزامية المناوبة في المؤسسات الصحية فقد نص المرسوم السالف الذكر في مادته الثالثة على أن خدمة المناوبة إلزامية على كل مستخدمي الصحة[30] .كما أنه نص على أنه يمكن لإدارة المؤسسة ولضمان المناوبة الاستعانة بالممارسين الطبيين الخواص[31] ، كما يمكنها الاستعانة أيضا بالممارسين الطبيين والذين يمارسون مهامهم في مؤسسة أخرى تبعا لرأي المجلس الطبي والموافقة المكتوبة للممارس الطبي.[32]

إضافة إلى ذلك وسعيا منه لضمان استمرارية الوجود في الخدمة لبعض الرتب المعينة في المؤسسات الصحية ، لما لها من أهمية وشح في الموارد

البشرية ، فقد خصها المشرع بنوع خاص من المناوبة ، حيث أعفاهم من الحضور الفعلي للمناوبة بل حضورهم يكون تحت الطلب، والهدف منه جعل المعنيين به في حالة يقظة وحضور تامين طوال اليوم والأسبوع، وقد حصرهم المشرع كالتالي:

- الأساتذة الباحثون الاستشفائيون الجامعيون والممارسون المتخصصون ورؤساء المصالح الذين تقوم فرقهم وهياكلهم بضمان التكفل بالاستعجالات.
- رؤساء مصالح الاستعجالات الطبية الجراحية.
- رؤساء مصالح العلاج المكثف والإنعاش.
- رؤساء مصالح الإعانة الطبية المستعجلة.
- رؤساء المؤسسات العمومية للصحة.[33]

التعليمة الوزارية رقم 05 لتنظيم كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي:

وفي إطار تنظيم المناوبة فقد جاءت التعليمة الوزارية رقم 05 والمؤرخة في 04 نوفمبر 2013 والصادرة عن وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، [34] والتي تهدف إلى توضيح كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 13-195 فيما يخص تنظيم المناوبة وسيرها وتشكيلة فرق المناوبة ونقاط المناوبة المعنية وكذا واجبات المستخدمين الملزمين بالمناوبة.

هاته التعليمة والتي جاءت في ثلاث نقاط رئيسية تخص مجال تطبيقها ، تنظيم المناوبة و سير المناوبة.

مجال تطبيق التعليمة:

جاءت التعليمة لتؤكد أن المناوبة تخص جميع المؤسسات الصحية ، وتؤكد أيضا على إلزاميتها، كما أكدت أنه يجب على المؤسسة إضافة إلى

المناوبات الطبية تنظيم مناوبة إدارية مخصصة للسهر على حسن السير العام للمؤسسة ، كما أنها تسند المناوبات الطبية من الناحية الإدارية والتقنية و اللوجيستية.

تنظيم المناوبة:

أوضحت فيه التعليمية كيفية تنظيم المناوبة والتي نصت على أنها تنظم في شكل خدمة فعلية على مستوى المستشفى أو العيادة ، كما أنه يمكن لمديرية الصحة تشكيل مناوبات في صيغة أقطاب متخصصة تشارك فيها مجموعة من المؤسسات.

كما أنها بينت التشكيلة التي تقوم عليها فرق المناوبة في جميع المؤسسات الصحية بالتفصيل .

سير المناوبة:

وهو المحور الهام الذي ترتكز عليه لمناوبة كونه يحدد أوقات عمل نقاط أقطاب المناوبة ، كما أنه يحدد التخصصات المعنية بالمناوبة، كما يعالج الأمور الإدارية للمناوبة من إعداد قوائم المناوبة وكذا الاستخلاف في حالة حدوث طارئ على الفرق المناوبة ، والإعفاء من المناوبة، كما يحدد الدعائم الإدارية لها وكذا التقارير وتقييم النشاطات، كما تحدثت أضا عن أجرة المناوبة.

خاتمة:

من خلال ما سبق يتضح لنا المشرع الجزائري قد أعطى ضمان استمرارية المرفق العام الخاص بالخدمات والمتمثل في المؤسسات الصحية حقها ومستحقها من خلال وجود ترسانة من القوانين ابتداء من القانون رقم 58-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها والذي يعتبر الإطار العام للصحة في

الجزائر والذي سيشهد تعديلا له خلال السنة الجارية 2018، كما أنه ومن خلال تنظيمه للقوانين الأساسية للمستخدمين والذين يشغلون مناصب داخل المؤسسات الصحية من أجل توضيح حقوقهم وواجباتهم ، من تأدية مهامهم على أحسن وجه، كما خص المشرع الجزائري المؤسسات الصحية نشأة وهيكلة وتسييرا بمجمعة من القوانين والتي تحدد كيفيات تشكيل وتسيير المؤسسات الصحية في الجزائر و تصنيفها ، فقد ضمن المشرع الجزائري استمرارية عملها من خلال سنه لنظام المناوبة والذي يكفل بشكل قانوني ضمان استمرارية المرافق الصحية العمومية، وذلك من خلال القانون رقم 13-195 والذي يتعلق بكيفية تنظيم المناوبة والتعريض عنها في المؤسسات الصحية في الجزائر، كما أكملت التعليمة رقم 05 هذا التفصيل من خلال تنظيمها للأمور الإدارية وتشكيل فرق المناوبة وسيرها.

إلا أنه يبقى نظام المناوبة في القانون الجزائري عاجزة نوعا ما خاصة فيما يتعلق ببعض الأمور التقنية، والإجرائية ، كما أنه كان يجدر بالمشرع الجزائري حين قنن المناوبة في المؤسسات الصحية في الجزائر وككل القواعد القانونية أن تكون مقرونة بجزاء حين مخالفتها، فقد أرجع مخالفها في بعض الأحيان للعقوبات الإدارية المعمول بها قانونا والتي لم تتحدث عنها التعليمة رقم 05، في حين كان يجب التفصيل في العقوبات التأديبية للمخالف والمتغيب عنها ، ويمكن أن يصل حد العقوبة إلى الجزائية إذا تسبب التقصير في المناوبة إلى إلحاق الضرر بشخص ما ، كيف ما كان نوع الضرر .

التهميش

[1]-. رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1984، ص16.

[2]- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 1984، ص .248

[3]-. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة،دار الفكر العربي،مصر، سنة 1979، ص .144

[4]- انظر المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 04 يوليو 1988 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 ، لسنة 1988 ، ص 1014

[5]- انظر المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 27 محرم عام 1434 الموافق لـ 11 ديسمبر 2012 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة ، المعتمد بأديس أباب بتاريخ 31 يناير 2011، الجريدة الرسمية، عدد68 ، لسنة 2012 ، ص .04

[6] – JEAN-FRANCOIS Lachaume , CLAUDIE Boiteau, HELENE Paulait , grands services publics, Armand clolin,2 Emme édition, 2000, p 275.

[7]-. أنور أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء 01 ، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1998، ص .358

[8] - د.سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، سنة 2009، ص 260.

[9] - انظر المرسوم التنفيذي رقم 07-140 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1428 الموافق لـ 13 مايو 2007 المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها.

[10]- نفس المرجع

[11]- انظر الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية.

[12]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 09-393 المؤرخ في 07 ذي الحجة عام 1430 الموافق لـ 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين العامين في الصحة العمومية، عدد70،ص .08

[13]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 09-161 المؤرخ في 07 جمادى الأولى عام 1430 الموافق لـ 02 مايو سنة 2009، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك متصرفي مصالح الصحة.

[14]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 11-235 المؤرخ في أول شعبان عام 1432 الموافق لـ 03 يوليو سنة 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الطبيين للتخدير والإنعاش للصحة العمومية.

[15] - انظر المرسوم التنفيذي رقم 11-152 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1432 الموافق لـ 03 أفريل 2011 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك البيولوجيين في الصحة العمومية.عدد رقم 21، ص

[16]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 11-122 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1432 الموافق لـ 20 مارس سنة 2010 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفات المنتميات لسلك القابلات في الصحة العمومية. عدد 17

[17]- انظر المرسوم التنفيذي رقم11-121 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1432 الموافق لـ 20 مارس سنة 2010 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك شبه الطبيين للصحة العمومية. عدد 17

[18]- انظر المرسوم التنفيذي رقم10-178المؤرخ في 25 رجب عام 1431 الموافق لـ 08 يوليو 2010 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الفيزيائيين الطبيين للصحة العمومية. عدد 43

[19]- انظر المرسوم التنفيذي رقم10-77 المؤرخ في 04 ربيع الأول عام 1431 الموافق لـ 18 فبراير 2010 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين المفتشين للصحة العمومية. عدد 13

[20]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 09-304 المؤرخ في 07 ذي الحجة عام 1430 الموافق لـ 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية، عدد70،ص.

[21] - انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 11 محرم عام 1429 الموافق لـ 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، عدد ،ص .

[22]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 11 محرم عام 1429 الموافق لـ 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، عدد ،ص .

[23]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المؤرخ في 27 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـ 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، عدد ،ص .

[24]- انظر المرسوم التنفيذي رقم 13 -195 المؤرخ في 10 رجب عام 1434 الموافق لـ 20 مايو سنة 2013، المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة.

[25]- المرسوم التنفيذي رقم 09-393 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين العامين في الصحة العمومية، مرجع سابق ، ص 09

[26] - نفس المرجع، ص8

[27]- المرسوم التنفيذي رقم 09-304 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية، مرجع سابق،ص.16

28 - المرسوم التنفيذي رقم 13 -195 المؤرخ في 10 رجب عام 1434 الموافق لـ 20 مايو سنة 2013، المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة.، مرجع سابق.

[29]- نفس المرجع، ص.28

[30]- نفس المرجع، المادة 03، ص.28

[31]- نفس المرجع، المادة 05،ص.28

[32] - نفس المرجع، المادة 06،ص.28

[33]- نفس المرجع، المادة 07،ص.28

[34]- انظر التعليمة رقم 05 و ص س إ م المؤرخة في 04 نوفمبر 2013 المتضمنة كيفيات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 13- 195