دور الإدارة في الحفاظ على سلامة الغذاء
(دراسة مقارنة)

م.د.ابراهيم جبار منصور
ibrahemj886@gmail.com

DR. Ibrahim Jabbar Mansour
جامعة ميسان/ كلية القانون

تاريخ استلام البحث
٢٠٢٥/٢/٤

تاريخ قبول البحث
٢٠٢٥/٣/٤

الملخص

تستمد الإدارة مشروعيتها في الحفاظ على الغذاء، وتقيم مسؤوليتها انطلاقا من الأساس الديني والتشريعي الذي يحمي الغذاء وتنشأ هذه المسؤولية على الدولة، وتتحمل هذه المسؤولية لما للغذاء من الأهمية القصوى في حياة الإنسان ودعمه بوصفه ركناً أساسيا من أركان الدولة، وتبرز أهمية الدراسة في بيان دور الحماية القانونية للغذاء. وخلصت الدراسة إلى تنوع العقوبات الإدارية، وتعدد التشريعات الناظمة لحماية الغذاء، كما توصي بوجوب تشديد العقوبات، وتضمين الدستور نصا صريحا لحماية حق الإنسان في بيئة سليمة خالية من كل أشكال التلوث، بما فيها التلوث الغذائي، وبما يكفل حقه في الصحة.

ان المحافظة على الصحة العامة من الحقوق التي يكفلها المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة توفير المستلزمات الضرورية للتمتع بها، أن هذه الصحة العامة تتمثل في حماية صحة المواطنين من الإمراض والأوبئة ومكافحتها ومنع انتشارها وإعداد حملات التلقيح ومراقبة الأغذية وفرض القيود الصحية اللازمة على المحلات العامة وإعداد المياه الصالحة للشرب والعمل على حماية البيئة من التلوث، فالإدارة متمثلة بهيات الضبط الإداري والتي تعني بالمحافظة على الصحة العامة لا تستطيع ان تقوم بتوفير تلك المستلزمات إلا من خلال الاستعانة بالعديد من الوسائل التي من أبرزها اللوائح والأنظمة الخاصة بالمحافظة على الصحة العامة وكذلك القرارات الإدارية الفردية بالإضافة إلى اللجوء لأسلوب التنفيذ الجبري المباشر.

المقــدمة

أولاً- التعريف بالموضوع:

ان الشعوب تعرف بقوتها وتماسك مجتمعها اذا كانت هناك قوانين تنظم حياتها وتحفظ للناس حقوقهم وتبعد عنهم شر كل من سولت له نفسه ان ينال من حقوق الناس ، واذا كانت القوانين هي الرادعة لمثل هؤلاء فالرقابة هي الأخرى تضمن تطبيق تلك التشريعات وتحفظ للناس إنفاذ هذه الأنظمة وعند ذلك يطمئن الناس في حياتهم الى العيش في أوطانهم بأمان وعندئذ يتمكنون من أداء واجباتهم على اتم وجه وينالون حقوقهم غير منقوصة عندما يشيع العدل بينهم وما يحقق السلامة التي تقضى إلى بناء مجتمع يكون افراده قادرين على أن يعملوا عقولهم في تطوير بلدهم بإنجاز ما يُعلى شأنهم ويرفع قدرهم وكلما نمت الأجسام سالمة من الإمراض والعاهات التي تجعلها متعثرة صلحت العقول وأدت الدور الذي اريد لها.

ثانياً – مشكلة الدراسة:

تتمحور إشكالية الدراسة الرئيسة في مدى كفاية التشريعات المتعلقة بالرقابة على الغذاء والحماية، وتحديد الجهات الإدارية المركزية واللامركزية المسؤولة عن تحقيق هذه الرقابة، والحماية ومدى استقلال أعمالها بعضها عن بعض فضلا على مدى كفاية الجزاءات الإدارية اللازمة لتحقيق الحماية الكافية للغذاء، وهنا يمكن طرح التساؤلات الآتية:

- ما مفهوم الحق في حماية الغذاء ؟
- ما هي وسائل الإدارة في معالجة التلوث الغذائي؟
- هل دور التشريعات الخاصة بحماية الصحة العامة كافية لمنع التلوث الغذائي؟
- هل الوسائل القانونية التي تمتلكها الإدارة كافية للحفاظ على الغذاء؟

ثالثاً – أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

تكمن أهمية الدراسة كون الغذاء يمثل عصب حياة الإنسان الذي يترتب عليه مشكلات إذا غير سليم وينعكس على صحة الإنسان وسلامته فضلا عن مقاومته للأمراض إذا ما تحققت الشروط الكاملة للصحة ،كما أن الغذاء حاجة إنسانية ملحة إذا نقصت أو اختل توزيعها يحدث أرباكاً في حركة الناس مما يؤدي إلى ثغرات تفضي إلى إحداث شرخ في تماسك المجتمع ما يجعل البلد بيئة خصبة تنتشر الجرائم التي تجعل الناس يعيشون في وضع مريب لفقدانهم الثقة والأمان.

رابعاً– منهجية البحث:

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن كونه الأكثر انسجاما مع طبيعة هذا الموضوع ودقته العلمية، ذلك بإجراء المقارنة بين التشريع العراقي والتشريع الفرنسي والإشارة الى بعض التشريعات العربية.

المبحث الأول: التنظيم القانوني لحماية سلامة الغذاء

ان هيئات الضبط الإداري تتخذ أساليب عدة في سبيل حماية النظام العام بعناصره المختلفة ومنها ما يتعلق بالصحة العامة، وتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية سلامة الأغذية ويجب عليها توفير بيئة غذائية صحية و آمنة خالية من المخاطر وذلك وفقا للتشريعات والقوانين النافذة عن طريق ممارسة سلطتها الضبطية التي تتيح للإدارة من ممارسة الوسائل والتدابير الوقائية إصدار القرارات التنظيمية و الفردية ويقصد بالقرارات التنظيمية قرارات إدارية من الناحية الشكلية تحمل في طياتها قواعد عامة موضوعية مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الإفراد وتختص السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح

(الأنظمة) وفقا لإحكام الدستور[١]، أو التنفيذ الجبري ويمكن لها أيضا صلاحية الاعتماد على التقنيات العلاجية التي تمثل السبل الفنية كافة للحفاظ الحظر المطلق على سلامة الغذاء والحد من الآثار الضارة التي تمسه وبذلك لابد ان تمتلك الإدارة الوسائل الوقائية والعلاجية إضافة الى ذلك المتابعة الإدارية ليحقق هذا العمل شيئًا متكاملا من جهة القانون والتطبيق والمراقبة التي تتبع وفقا للأطر القانونية المعمول بها، وللإحاطة بالموضوع سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سُنبين في المطلب الأول ماهية الحق في حماية الغذاء، وسنتناول في المطلب الثاني الأساس القانوني لحماية الغذاء، وسيكون ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية الحق في حماية الغذاء

أكد القرآن الكريم في مواضع كثيرة الحق على فكرة الحفاظ على النفس وان الحفاظ على سلامة الغذاء يفيد الإنسان ويبني منها جسمه، فيما يحتاج إليه من الطاقة للقيام بعمله، كما أكد إعلان مؤتمر القمة العالمي للأغذية المنعقد في روما بإيطاليا، بأن كل فرد له الحق في الحصول على أغذية آمنة ، وعدم استخدام الغذاء كأداة للضغط بأنواعه، كما تضمن جملة أمور أخرى منها اتخاذ تدابير يكون من شأنها زيادة الإنتاجية الزراعية وزيادة إنتاج الأغذية وتوزيعها، فضلا عن دعم الجهود لتعزيز قدرة الدول على إدارة ملائمة للأغذية[٢].

ويجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات والاحتياطات و الأساليب الصحية الوقائية لمنع وجود المخاطر الصحية التي تهدد الإنسان في الصحة مثل الأمراض والأوبئة التي تنتقل بين الناس وسرعة انتشارها والأوساخ والفضلات ، ويتطلب ذلك كله اتخاذ إجراءات وأساليب واحتياطات من طرف السلطات المعنية بصورة وقائية المحافظة على صحة الإنسان والمواطنين في أكله وملبسه ومسكنه وفي الوسط الذي يعيش فيه ، وذلك باتخاذ الإجراءات والتدابير الأزمة للرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء والمطاعم ، والمخابز والمذابح والمقاهي وقاعات السينما والمسارح و المستشفيات والسجون والمدارس وكذالك المحافظة على الصحة العامة وحماية المواطنين من الأمراض الأوبئة اتخاذ كافة الوسائل القانونية للحد من انتشارها والتحصين ضد الأمراض المعدية وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختفاء

(١) د. سحر جبار يعقوب، سلطة الإدارة في حماية الآثار العراقية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، ص١٢.

(٢) مؤتمر القمة العالمي للأغذية في الفترة ما بين ١٠ إلى ١٣ يونيو ٢٠٠٢م بالمقر الرئيسي لمنظمة لأنظمة الأغذية والزراعة بروما.

الأمراض أو مخاطرها وذلك من خلال الطرق الوقائية إضافة إلى الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها من التلوث[١].

وأن معظم دول العالم تهتم بمكافحة أسباب ومصادر التلوث مثل دخان المصانع ومخلفات الصرف الصحي والنفايات وخاصة الذرية و الكيمائية ، علاوة على تنظيم تداول ونقل بعض المواد الضارة ، وتقيده استعمال هذه المواد الضارة وتقيد استعمال هذه المواد في بعض المجالات أو بعض الأماكن، للحد من الآثار الضارة بالبيئة وصحة الإنسان ومثال ذلك منع التدخين في الأماكن العمومية والحد من استخدام المواد الكيمائية المؤثرة على طبقات الأوزون المحيطة بالغلاف الجوي ويضمن تنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب، وضمان سلامة أنابيب المياه ونظافتها، وكذلك تنظيم المجاري العامة والطرق الصحية لتصريف محتوياتها في أماكن بعيدة عن الأحياء السكنية مقابل الوسائل الكفيلة بالقضاء على ما تحتويه من جراثيم ومكروبات عند استخدام مياهها في الأغراض الزراعية، ومراقبة مخازن المواد الغذائية والمحلات بيعها والتفتيش على المطاعم والمخابز ومحلات الحلويات وغيرها من المواد الغذائية التي تحتاج إلى درجة عالية من النظافة والعناية من أجل الاطمئنان إلى نظافتها[٢].

وأن جودة وسلامة الغذاء مفهومان متلازمان و مرتبطان يبعضها ويعبران عن مدى القيمة الغذائية للغذاء وتقبل المستهلك له، وعن مدى صلاحية الغذاء للاستهلاك وخلوه من كل ما يضر بصحة المستهلك والجودة الغذائية تعنى احتفاظ الغذاء بجميع أو معظم صفاته وخواصه الحسية والطبيعية والكيميائية والغذائية، في حين ان سلامة الغذاء يقصد بها خلوه من جميع مصادر التلوث سواء الحيوي أو الكيميائي أو الإشعاعي أو البيئي التي تجعل الغذاء ضاراً بصحة المستهلك[٣].

وللجهات المعنية في سبيل الحفاظ على سلامة الغذاء خلال المراحل التي يمر بها، اتخاذ كافة التدابير الصحية لسلامته، وان الدستور العراقي قد أكد على أهمية حقوق الأفراد في الرعاية الصحية اذ نص على انه لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية وتعني الدولة بالصحة العامة وتكفل الوسائل الرقابة والعلاج بإنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية)[٤] ونص كذلك على ان (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها الا وفقاً للقانون بناءً على قرار صادر

(١) بن عاشور فاطنة وسيتوحه حنان، التنظيم الإداري للمحافظة على الصحة العامة ومواجهة انتشار جائحة كورونا–في الجزائر، رسالة ماجستير، الجزائر، ٢٠٢٠،ص٣٣.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ص٣٨٢.

(٣) المادة (١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٣١) اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

من جهة قضائية مختصة) وان الصحة العامة هي من الحقوق اللازمة والضرورية التي نصت عليها إعلانات حقوق الإنسان وأكدت عليها العهود الدولية[١] اذ نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨ بأنه لكل شخص الحق في مستوى من الحياة كاف لضمان صحته ورفاهيته وصحة ورفاهية أسرته بالنسبة للغذاء واللباس والسكن والعناية الطبية إضافة الى الخدمات الاجتماعية الضرورية)[٢] هذا وقد ذهب بعض الفقه الى تعريف الصحة العامة بأنها (كل وسائل الوقاية والعلاج المستخدمة من قبل هيئة إدارية تهدف إلى الحفاظ على الصحة)[٣] وذهب آخر إلى القول بأن الحق في حماية الصحة ليس مجرد حق في الحصول على خدمات بمعنى انه حق علاجي وإنما هو يكتسب بالضرورة بعداً وقائياً وهو يستلزم تدخلاً فعالاً من الدولة او المرافق العامة)[٤]

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحماية سلامة الغذاء

ان المشرع الفرنسي قام بإصدار العديد من القوانين التي تؤكد على الحفاظ على سلامة الغذاء كقانون الصحة بسنة ١٩٠٢ وهذا القانون قد جرت عليه تعديلات كثيرة الى حين إصدار القانون رقم (٨٠٦) سنة ٢٠٠٤ ، وتضمنت المادة (٢٢) منه الواجبات التي تقع على وزارة الصحة و مصلحة الجمارك فيما يتعلق باستيراد الأغذية والأدوية)[٥] اما القانون الصادر في ١٩ يوليو ٢٠٢١ فقد أكد على ضرورة التلقيح بشكل إلزامي للعاملين في مجال الرعاية الصحية الفرنسية لمواجهة الارتفاع الحاد في أعداد الإصابات في فيروس كورونا و ان تداعيات العولمة لها جوانب سلبية في زمن كورونا مما اثر في حركة السفر والتجارة و أنه وتعد وسائل المواصلات من أهم وأبرز الأسباب في تفشي ذلك المرض في أنحاء العالم كافة ومنها فرنسا التي تعد من أكثر الدول التي حاصرها الوباء من مما أدى إلى خسائر فادحة في الأرواح وكذلك الاقتصاد[٦]

---

(١) اذ نصت المادة ١٢/١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الصادر في ١٦كانون الأول ١٩٦٦ على أن لكل شخص الحق بالتمتع بأفضل حالة صحية جسدية وذهنية قادر على بلوغها).

(٢) نجيب خلف احمد الجبوري القانون الإداري مكتبة يادكار – السيمانية ٢٠١٨ – ص ١٥٦،

(٣) عبد القادر الشيخلي القانون الإداري دار ومكتبة بغدادي عمان الأردن ١٩٩٤ – ص ٩٥.

(٤) ستيفاني جوان الهدف ذو القيمة الدستورية في حماية الصحة بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ترجمة الدكتور محمد عرب العدد الثاني ٢٠٠٦ – ص ٤٤٦.

(٥) تنظر المادة (٢٢) من قانون الصحة الفرنسي رقم(٨٠٦) سنة ٢٠٠٤.

(٦) د. محمد رمضان ، دور منظمة الصحة العالمية في مقاومة وباء كورونا في ضوء قواعد القانون الدولي العام كلية الحقوق، جامعة القاهرة ٢٠٢١٠ ، ص ٣٥.

اما بالنسبة الى التشريعات السعودية والأردنية فقد تضمنت العديد من التشريعات والنصوص والأدلة التي تشكل في مضمونها منظومة متكاملة لحفظ وحماية الغذاء، ومنع تلوثه بمصادره المختلفة. فقد أكد المشرع السعودي حماية الغذاء في العديد من تشريعاته، ومنها نظام الغذاء السعودي لعام ١٤٣٦هـ، والذي أكد فيه دور وزارة الشؤون البلدية والقروية في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالغذاء، حتى تسلم الهيئة العامة للغذاء والدواء مهامها بهذا الخصوص؛ إذ يشكل هذا النظام الأساس التشريعي المتخصص في حماية الغذاء، حيث تضمن النظام العديد من المصطلحات المتخصصة في الغذاء وجودته، وما يتعلق بالممارسات الصحية للغذاء التي تقتضي وجوب مراعاة الاشتراطات والتدابير الضرورية للتحكم في المخاطر لضمان صلاحية الغذاء للاستهلاك الآدمي في جميع مراحل السلسلة الغذائية .

ويهدف هذا النظام كما جاء في نصوصه إلى التالي : ١- ضمان سلامة الغذاء والعمل على تحسين جودته .٢- حماية الصحة العامة للمستهلك من خلال تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، ونشر التوعية الغذائية السليمة . ٣- حماية المستهلك من الغذاء الضار والمغشوش، أو المضلل، أو غير الصالح للاستهلاك . ٤- عدم إعاقة حركة تجارة الغذاء ويرى الباحثان – في هذا النظام – تفوقا إن أحسن تطبيقه من خلال الأجهزة المختصة فإنه سيكون فعالا في حماية الغذاء وما تعلق به[١].

اما بالنسبة للعراق فان دستور ٢٠٠٥ يعد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذ السياسة الصحية ويقع على عاتق مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة للأشراف على عمل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة، وان المحافظة على الصحة العامة هي من ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ان لمجلس الوزراء الحق في اصدار الانظمة واتخاذ القرارات التنظيمية والفردية فيما يخص الضبط الاداري بهدف المحافظة على الصحة العامة تنفيذاً للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية وقد صدرت عدة قوانين منها قانون حماية وتحسين البيئة والقانون الخاص

(١) د. محمد القحطاني ود. صفاء السويلميين، دور سلطات الضبط الإداري في حماية الغذاء من التلوث في كل الملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة العاشرة – العدد ٣ ، ص٨٥، ٢٠٢٢.

بمكافحة التدخين، هذا وبموجب قانون الصحة العامة رقم(٨٩) لسنة ١٩٨١فان نص اعلان وزارة الصحة هي المسؤولة عن تهيئة مواطن صحيح عقلياً وجسمياً واجتماعياً[١] .

المبحث الثاني: أساليب الإدارة في الحفاظ على سلامة الغذاء

ان حماية سلامة الغذاء امراً ضروريا للحفاظ على الصحة العامة والوقاية من الأمراض المرتبطة بالغذاء، اذ تقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية سلامة الأغذية المتاحة للمستهلكين وتوفير بيئة غذائية صحية و آمنة خالية من المخاطر وفقا للتشريعات والقوانين النافذة من خلال ممارسة سلطتها الضبطية التي تتيح للإدارة ممارسة الوسائل والتدابير الوقائية ولها أيضا صلاحية الاعتماد على التقنيات العلاجية التي تمثل السبل الفنية كافة للحفاظ على سلامة الغذاء والحد من الآثار الضارة التي تمسه، وللإحاطة بالموضوع سنقسم هذا المبحث الى مطلبين سنبين الترخيص والإلزام في حماية سلامة الغذاء في المطلب الأول، اما المطلب الثاني سنتناول منع التداول والحظر في حماية سلامة الغذاء وكالاتي:

المطلب الأول: الترخيص والإلزام في حماية سلامة الغذاء

الترخيص أو الإذن السابق ويقتضي ذلك وجوب حصول الفرد على الموافقة المسبقة لتصرفه، اي عدم جواز البدء في المشروع او في اي عمل مالم يحصل على الموافقة اللازمة لذلك وغاية هذا الأسلوب ألضبطي هي مراقبة الأنشطة قبل المباشرة فيها، للتحقيق من عدم إمكان إلحاقها بضرر او عدم وجود نتائج ضارة من مباشرتها، وعليه فهو إجراء احتياطي يحول دون وقوع الضرر وان الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص المسبق[٢]،فإذا قام أحدهم بممارسة نشاط متعلق بالغذاء دون ترخيص عد مخالفاً للقانون مما يستوجب معاقبته.[٣]

وفي التشريعات المقارنة نجد أن الترخيص جاء واضحًا في كثير منها ، ففي فرنسا على سبيل المثال نص قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في عام ٢٠١٠ على ضرورة الحصول على الترخيص بالنسبة لإنشاء المنشآت التي تشكل خطرا كبيرا أو إزعاجا لراحة الساكنين في المناطق المجاورة أو على الصحة

(١) د.رشا عبد الرزاق جاسم، التنظيم القانوني للضبط الاداري الصحي في العراق، الندوة العلمية السنوية لقسم دراسات المجتمع وحقوق الانسان، العدد ٥، ص١٢٧.

(٢) فهد الدغيثر، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة–ولاية الغذاء إمام ديوان المظالم، جامعة الملك سعود، الرياض، ص٨٥.

(٣) فاطمة نجيب سلطان، الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، ٢٠١٩، ص٥٩.

والسلامة العامة، أو المحاصيل و المنتجات الغذائية[١] ونجد العديد من النصوص التي تشترط وجوب الحصول على ترخيص مسبق للأنشطة المتصلة بالغذاء في المملكة العربية السعودية ومنها المادة (٥)من نظام المنشاة والمستحضرات الصيدلانية التي تنص على انه (يشترط لمنح ترخيص لفتح مصنع للمستحضرات الصيدلانية والعشبية مايأتي ..) وان مفهوم الحق في سلامة الغذاء أهمية كبيرة في المواثيق الدولية والنظام الداخلي للمملكة العربية السعودية بسبب ارتباطه بحق الإنسان في الحياة وفي هذا الصدد تصدر المملكة الأنظمة المتعلقة بالغذاء الملائم استناداُ الى النظام الأساسي للحكم وما قضت به الاتفاقيات الدولية المنظمة اليها بما لا يخالف الشريعة الإسلامية والتزاماُ من الدولة بمراعاة الحق في سلامة الغذاء[٢] السعودي في الفصل الرابع منه تحت عنوان التراخيص على انه (لا يجوز لأي مختبر التعامل مع الغذاء قبل الحصول على ترخيص الهيئة وفق الشروط والمتطلبات التي تحددها اللائحة)
اما في العراق فقد نصت المادة (٢٢) من قانون الصحة العامة رقم ١٩ لسنة ١٩٨١ المعدل بان ضمان توفر الشروط والقواعد الصحية في المحلات العامة هو لحماية وسلامة المواطنين فلا يجوز فتح أو إنشاء أي محل أو معمل أو منشأة غذائية الا بعد الحصول على ترخيص أو إجازة صحية من الجهات المختصة وفقا لأحكام القانون و التعليمات النافذة، وان قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ قد اشترط الحصول على موافقة الجهة المعنية بمنح التراخيص عند قطع الأشجار والنباتات و لم يشترط الحصول على ترخيص من الجهات المختصة بشكل صريح الا لغرض إقامة الأنشطة الخاصة بمعالجة التلوث الخطر بشرط أخذ رأي الوزارة[٣]

اما الإلزام ويقصد بهذا الإجراء باعتباره إجراء قانوني إداري في ألزام المشرع والإفراد بالقيام ببعض الإعمال والتصرفات، ويعد اجراءً ايجابياً لا يمكن ان ينتج أثاره الا اذا أوجبه القانون وبالتالي فهو يختلف عن الحظر لانه يعد من الإجراءات السلبية المتمثلة بمنع القانون ببعض الأفعال والتصرفات[٤] عندما يعتقد المشرع ان هذا العمل من شأنه ان يساعده في هذه الحماية ويقابل الالتزام السلبي بالامتناع عن

(١) ينظر : المادة (٢٧٦) من قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة الفرنسي النافذ عام ٢٠١٠ .

(٢) المادة (٢٢) من نظام مجلس الوزراء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم :أ/٣/٣/١٤١٤.

(٣) ينظر د. عصام منعم إسماعيل، الإلغاء الإجباري الى الأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، ٢٠٠٣، ص٥٧.

(٤) د.حمد منشد عناد، الحماية الإدارية للحق في الصحة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (٦)، المجلد (١)، ص٢٧٨.

عمل معين من شأنه الإضرار بالأمن الغذائي[١].ومن الأمثلة على الإلزام إلزام الهيئات والمؤسسات التربوية والتعليمية بإدخال الثقافة والتربية البيئية في مناهجها الدراسية[٢]، وكذلك هذا الإلزام عندما يصدر يجب ان يستند الى قانون مشرع، فإذا ما خالفت الإدارة أحد تلك الضوابط أصبح فعلها وجوب البطلان[٣].

اما بالنسبة للمشرع العراقي فقد حدد قانون الصحة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ الواجبات التي تقع على عائق وزارة الصحة والتي من أهمها حماية الصحة العامة و الأفراد عن طريق إلزامها بمراقبة وفحص جودة الغذاء والتعاون مع الجهات ذات العلاقة من أجل توفير الغذاء الصحي والحماية اللازمة لصحة الفرد[٤]، وتقوم وزارة الصحة بمراقبة عمليات استيراد البضائع والغذاء للبلاد لأن دخول السلع المستوردة من عدمها يعتمد على نتائج الفحوصات التي تجريها مختبرات وزارة الصحة فان هذه الإجراءات تعتبر أداة الأمان للمواطن الذي يعتمد في استهلاكه للغذاء وان اغلب الإجراءات تتم تلقائيا دون طلب او إحالة من جهة معينة للحفاظ على سلامة الغذاء و الصحة العامة للأفراد[٥].

وفيما يتعلق بالحفاظ على الموارد المائية التي تؤثر في إعداد الغذاء فقد الزم صاحب المحل باستخدام أفضل التقنيات لمعالجة ما قد ينتج عنها من مخلفات تحتوي على مواد مشعة قبل تصريفها إلى المياه العامة مهما كانت الكلفة الاقتصادية لها ، وفقا للمحددات الصادرة بنظام الحفاظ على الأغذية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ قبل تصريفها إلى المياه العامة أو شبكات الصرف الصحي أو شبكات مياه الإمطار[٦] .

المطلب الثاني: منع التداول والحظر في حماية سلامة الغذاء

يعتد من اهم الاساليب الضبط الاداري واقدرها في حماية النظام العام فتتضمن حضر او منع القيام باجراء عمل معين ويقصد بالحضر ان تتضمن لوائح الضبط الاداري ومنها عن اجراء معين او مزاولة نشاط معين منعا كاملاً جزئياُ، والاصل ان لايتم الحضر المطلق لشاط معين لان فيه طلب ألغاء الحريات الفردية فيكون غير مشروع وتلجأ التشريعات الخاصة بحماية سلامة الغذاء ومنها التشريعات

(١) د. سجى محمد عباس، وظيفة الإدارة في حماية الأمن الغذائي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الأول، لسنة ٢٠٠٣، ص٣٧.

(٢) تنظر المادة(١٣)/ثالثاُ من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) د. ياد داود كويز، وسائل الضبط الإداري في حماية المنتجات الزراعية والثروة الحيوانية في العراق، ص١٤.

(٤) ينظر المادة (٩) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٥) ينظر المادة (٦) من نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١.

(٦) تنظر المادة ٣٨ من قانون هيئة الجمارك العام الفرنسي المراقب ٥٠٢ لسنة ١٩٨٧

العراقية والمقارنة إلى حظر الإتيان ببعض السلوكيات والتصرفات التي تضر الصحة وتشكل خطراً عليها ، وان الجهات القانونية تتخذ سبل لمنع تداول السلع والخدمات التي يحتاجها الأفراد في حياتهم اليومية بغية الحفاظ على الصحة العامة، ويعد الحظر من اشد انواع الضبط الاداري تقيداً للحريات، وهذا المنع ليس الا لتحقيق حماية النظام العام، مثل حضر استيراد مادة زراعية معينة، بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد حظر قانون الجمارك الفرنسي رقم ٥٠٢ لسنة ١٩٨٧ استيراد او تصدير السلع و المواد الغذائية دون أن تخضع للقيود وقواعد الجودة والتغليف أو الإجراءات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة وبذلك فان هذا القانون حدد المهام الملقاة على عاتق الهيئة العامة للجمارك الفرنسية وكذلك حدد اجراءات متابعة السلع المستوردة الداخلة للبلاد والاجراءات التي تحدد المواصفات الخاصة بكل سلعة[١] وان هذا القانون قد تضمن في نصوصه حظر تصدير السلع والمنتجات التي تحمل أي علامة تجارية أو اسم تجاري أو أي اشارة توهم انها صنعت في فرنسا وهذا ينطبق على السلع الأجنبية المستوردة التي لا تحمل اسم البلد الأصيل وجود بيانات ومعلومات وتاريخ صلاحية كل سلعة مستوردة ومنشأها[٢] .

وان المشرع السعودي اخذ بالاتجاه ذاته اذ حدد مثلاً في المادة (١٢) من الاشتراطات الصحية الخاصة بالخضار والفاكهة بشأن حضر بيع وعرض الفاكهة والخضار التالفة او الذابلة او العفنة وغيرها مما يجعلها غير صالحة للأستهلاك البشري، كما نجد ان الفصل الخامس من نظام الغذاء السعودي والذي حضر تداول الغذاء ضمن قواعد محددة ضمن عنوان تداول الغذاء في المادة (١٦) منها، اما بالنسبة للمشرع الاردني فقد نصت المادة (٢) من قانون الغذاء الاردني في معرض بيانها مهام الموسسة العامة للغذاء والدواء في حضر بعض الاعمال ومنها منع تداول اي غذاء او ادخاله للمملكة قبل فحصه وثبوت صلاحيته للأستهلاك البشري ومطابقته للشروط المعتمدة لسلامة الغذاء اذا جاء فيها ((منع تداول اي غذاء او ادخاله الى المملكه يثبت عدم مطابقته للقواعد الفنية وتدابير الصحة المعمول بها)) كما نصت المادة (٩) من قانون الزراعة الاردني بشأن حضر استيراد او تصدير المنتجات الزراعية ومدخلات الانتاج الزراعي مالم تكن مرفقه بشهادة صحية معتمدة تؤكد توافقها مع متطلب الصحة، ونصت المادة (١٥/د) من القانون نفسه ايضا على انه ((يحضر استعمال المياه العادية او المعالجة في

(١) ا.د. سجى محمد عباس الفاضلي، الضبط الإداري البيني في حماية جمال المدن المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ط ١، ٢٠١٧ ، ص ٢٧٧.

(٢) د. رائد ياسين خضر ، سلطة الضبط الاداري في حماية السكينة العامة من الضوضاء ، دراسة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك ، ص ١١٩

غسل النباتات والمنتجات النباتية ويعاقب كل من يقوم بذلك بغرامه ويلزم المخالف بأتلاف تلك النباتات والمنتجات))[١]

اما بالنسبة للعراق فهناك اجراءات تتخذها الحكومة وذلك من اجل السيطرة على جودة الأغذية المتداولة في الأسواق وللحفاظ على الصحة العامة وتتوقف مزاولة اي نشاط صناعي اوغذائي على إجازة من سلطة مختصة قانونا لمنع المنشأة الصناعية أو التجارية المخالفة التي يوجد احتمالا في أنها لو تركت تباشر ذلك العمل فإنها سوف ترتكب مخالفات تهدد الغذء و الصحة العامة و المجتمع باكمله[٢] وكذلك يمنع تداول أو استيراد مواد غذائية معينة إذا تبين أنها تحتوي على مواد ضارة أو غير مطابقة للمعايير الصحة العامة وقرار الامتناع عن إصدار رخصة المنشآت غذائية لانها تسبب أضرار بالصحة وبالتالي فجميعها تؤثر على المستهلك وتهدد سلامة الغذاء وتختلف التشريعات من بلد لآخر وتعتمد على السياق الثقافي والاقتصادي والصحي للبلد، وبالتالي فان جميعها تهدف إلى حماية صحة المواطنين وتعزيز سلامة الغذاء المتداول في الأسواق[٣]

هناك نوعان من الحظر تتمثل بالاتي :-

أولا: 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 من الامثلة على ذلك، ما أورده المشرع الفرنسي إذ حظر التدخين في ... محطات الحافلات والقطارات والمتاحف والمكاتب الحكومية والمتاجر والفنادق والمطاعم.. الخ). ويحظر القانون وبشكل مطلق لا أستثناء فيه ولا ترخيص معه، ممارسة أفعال معينة نظراً لما لها من أثار ضارة بالغذاء[٤] ومن الأمثلة على ذلك التشريعات الفرنسية التي حظرت الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء لما له من ضرر على الصحة العامة، والمشرع المصري حظر التدخين بكافة صوره في مختلف المنشآت الصحية والتعليمية

(١) تنظر المادتين (٥٥) و(٥٧) من قانون الصحة العامة رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠٨ والمادة (٢٤) من قانون الزراعة الاردني.

(٢) المادة (٢٨) الفقرات (ثالثاً، رابعاً، خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨

(٣) قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٤٥) لسنة ٢٠١٧ و مرفقه كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي / دائرة شؤون مجلس الوزراء ذي العدد ٣٥٨٤٥ في ٢/١١/٢٠١٧

(٤) د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة ، منشأة المعارف الإسكندرية ٢٠٠٢٠، ص ١٣

والمصالح الحكومية والنوادي الرياضية والاجتماعية ومراكز الشباب والاماكن الاخرى والتي يصدر بها قرار من وزير الصحة ... الخ) أما المشرع العراقي لم يختلف عن نظيره المشرعين 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[١]، ومنع الصغير والحدث من التدخين أو ممارسة مهنة بيع وشراء التبغ ومشتقاته، 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).

ثانياً: 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 إوأشار 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 (٨) ملغم والقطران عن (١٢) ملغم بناءً على تقرير صادر عن جهاز التقييس والسيطرة النوعية) ، 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[٢].

اما الاخطار فيقصد به ألزام الأفراد أو الهيئات الخاصة قبل مزاولة أي نشاط يخشى عند ممارسته من تهديد أو اخلال بالنظام العام أو بأحد عناصره اخطار سلطة الضبط الإداري المختصة حتى تكون الإدارة على علم قبل المباشرة بذلك النشاط وذلك من اجل أخذ الاجراءات الوقائية اللازمة لتأمين النظام العام وللوقاية من الأضرار المتوقعة ومنعها وفي هذه الحالة لا يشترط الحصول على إذن السلطة المختصة قبل

(١) د .اكرام جبر حسن، دور الضبط الاداري في مكافحة التدخين، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٥، العدد١، ٢٠٢٥، ص٤٦٣.

(٢) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، "حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، (٢٠٠٧)، ص ٥٧ (٢) المادة (٩) اولاً) من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢ .

ممارسة النشاط الفردي وانما يشترط اخطارها أو إبلاغها بممارسة ذلك النشاط اما قبل القيام بالعمل أو خلال مده زمنية معينة من القيام به لتتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحفظ النظام العام[١] .

وبذلك فإن الأخطار عبارة عن بيانات تقدم لجهة الإدارة المعنية عند ممارسة نشاط ما لتتحقق الإدارة من صحة المعلومات الواردة فيه واستيفائه للشروط المقررة وفقا للقانون[٢] و اقل صور الضبط الإداري تقييداً للحرية لان الاحتمالات الخاصة بتلوث الغذاء والناتج عن ممارسة أصحاب النشاطات يكون أقل ضررا و أن المخاطر التي تنتج عنه أهون، أو قد يحدث بسبب ظروف قاهرة ليس للأفراد دخل فيها فيبيح القانون للأفراد القيام بأعمال محددة دون الحاجة للموافقة عليها[٣].

الخاتمة

بعد أن انتهينا من إعداد هذا البحث والذي تناولنا فيها موضوع وسائل الإدارة في معالجة ظاهرة التسول الالكتروني، توصلنا الى أهم النتائج والتوصيات والتي يمكن إيجازها على النحو الأتي:

الاستنتاجات:

١- تعد حماية الغذاء من التلوث حقا أساسيا من حقوق الإفراد، وان هذا الحق مرتبطا بحقه في الصحة والبيئة.

٢- ان الضبط الإداري ضرورة في كل مجتمع منظم بغية المحافظة على النظام العام وتنظيمه تنظيماً وقائياً من خلال التوازن والملائمة بين مصالح الإفراد من جهة وبين تقييد حرياتهم من جهة أخرى.

٣- ن الحفاظ على الصحة العامة وحمايتها تتم من خلال اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة في هذا الأمر من ذلك مراقبة الأغذية في المطاعم وعزل المصابين بأمراض معدية في أماكن خاصة لهم التأكد من سلامة المياه ونظافتها وخلوها من الأمراض بالإضافة الى التأكيد على نظافة الشوارع وعدم تراكم النفايات فيها..

المقترحات:

١- ضرورة تطوير التشريعات الخاصة بحماية الصحة العامة و لاسيما بعد إنشاء وزارة البيئة العراقية من خلال تفعيل التعاون بين تلك الوزارة مع وزارة الصحة.

---

(١) هديل عبد الرحيم إبراهيم، دور الضبط الإداري في حماية سلامة الغذاء، رسالة ماجستير، كلية القانون– المستنصرية، ٢٠٢٤، ص٢٤.

(٢) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، مصدر سابق، ص ٢١٩.

(٣) هديل عبد الرحيم ابراهيم، دور الضبط الإداري في حماية سلامة الغذاء، مصدر سابق، ص٢٤.

٢- تفعيل الدور الرقابي للجهات والهيئات المختصة بالمحافظة على الصحة العامة لاسيما من خلال تفعيل الرقابة على المطاعم ومراقبة الأغذية والمشروبات التي تقدم للأفراد.

٣- ضرورة تشديد العقوبة، لاسيما الغرامة منها على كل من يتهاون أو يتسبب في التلوث الغذائي.

٤- ضرورة توجه الإدارة الى الاهتمام الخاص بمتطلبات حماية المستهلك واقتراح أنظمة حماية المستهلك من الأغذية غير المأمونة أو المنخفضة الجودة .

المصادر

- مؤتمر القمة العالمي للأغذية في الفترة ما بين ١٠ إلى ١٣ يونيو ٢٠٠٢م بالمقر الرئيسي لمنظمة لأنظمة الأغذية والزراعة بروما.
- الفقرة ٨ من المادة الأولى من نظام الغذاء الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/١ تاريخ ٠٦/٠١/١٤٣٦هـ.
- لطفي فهمي على ، إدارة الجودة والأمان الغذائي ، كلية الزراعة ، جامعة عين شمس ، مصر ٢٠٠٧.
- الاء محمد صاحب ، حق الإنسان في الغذاء وإشكالية الأمن الغذائي، جامعة القادسية ، كلية القانون ٢٠١٠٠، ص ١٦.
- وحيدة هزاع القحطاني ، الشؤون الصحية وسلامة الغذاء، بحث منشور في كلية علوم الأغذية والزراعة، جامعة الملك سعود، ٢٠١٠ ص ٩.
- رائد ياسين خضر ، سلطة الضبط الإداري في حماية السكينة العامة من الضوضاء ، دراسة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك.
- د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢،
- اشرف هلال ، جرائم البيئة والغذاء بين النظرية والتطبيق ، ط١، مكتبة الآداب ، مصر ، ٢٠٠٥، ص ٢٦.
- المادة ١٢/١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الصادر في ١٦كانون الأول ١٩٦٦ على أن لكل شخص الحق بالتمتع بأفضل حالة صحية جسدية وذهنية قادر على بلوغها).
- نجيب خلف احمد الجبوري القانون الإداري مكتبة يادكار – السيلمانية ٢٠١٨ .

- عبد القادر الشيخلي القانون الإداري دار ومكتبة بغدادي عمان الأردن ١٩٩٤ .
- ستيفاني جوان الهدف ذو القيمة الدستورية في حماية الصحة بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ترجمة الدكتور محمد عرب العدد الثاني ٢٠٠٦ .
- د. نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث، منشور في مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، اثراء للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨.
- د. موسى مصطفى شحادة القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط ١، ٢٠١٢.
- المادة (٢٧٦) من قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة الفرنسي النافذ عام ٢٠١٠
- البند (خاصا) من المادة (١٨) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- د. عصام منعم إسماعيل الإلغاء الإجباري إلى الأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني ٢٠٠٣.
- المادة ١/١١٢ من قانون حماية المستهلك الفرنسي رقم ٩٤٩ لسنة ١٩٩٣.
- المادة (٩) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- المادة (٦) من نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١.
- اد. عادل أبو الخير الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.
- ينظر : المادة ٣٨ من قانون هيئة الجمارك العام الفرنسي المراقب ٥٠٢ لسنة ١٩٨٧
- ينظر : المادة (١٣٩-٢) من قانون هيئة الجمارك العام الفرنسي رقم ٥٠٢ لسنة ١٩٨٧.
- عصام على الدبس، مصدر سابق.
- د. اسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم الشادود ، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، دراسة مقارنة.
- د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، مصدر سابق.