دور أجهزة الضبط الإداري في حماية الغذاء

القانون الإداري

م. م. رنا ياسين حسين
كلية التربية للبنات – جامعة بغداد

خطة البحث

- المقدمة
- خلاصة البحث
- المبحث الاول: مفهوم الحق في سلامة الغذاء ومعالجة الشريعة الاسلامية له
  المطلب الاول: مفهوم الحق في سلامة الغذاء
  المطلب الثاني: الاساس الدستوري للحق في سلامة الغذاء
  المطلب الثالث: الحق في سلامة الغذاء في الشريعة الاسلامية
- المبحث الثاني: كيفية تفعيل دور اجهزة الضبط الاداري في مجال حماية الغذاء
  المطلب الاول: التعريف بالضبط الاداري
  المطلب الثاني: التدابير الضبطية في مجال حماية الغذاء
  المطلب الثالث: دور اجهزة الضبط في العراق في مجال حماية الغذاء
- الخاتمة
- المصادر

المقدمة

لاتقتصر مهمة الدولة الحديثة على ايجاد القوانين بل تشمل ايضا على القيام بهذه القوانين بالتنفيذ عن طريق مايعرف بجهة الادارة واصبح قيام الدولة بوضع هذه القوانين واللوائح موضع تنفيذ يقابله واجب على المواطنين حق تنفيذ هذه القوانين على جميع افراد المجتمع. فاذا ماعدلت الدولة عن القيام بهذا الواجب او طبقت هذه القوانين بشكل لايتناسب مع اجله فان الدولة ممثلة في جهة الادارة تكون مسؤولة قانونية عن ذلك الامر الذي يحق معه للافراد اللجوء للقضاء لالزامها بالقيام بواجباتها او اجبار مايترتب على عدم القيام به او حتى القيام به ولكن بشكل لايتناسب مع ماوضع من اجله.

هذه هي المسؤولية الادارية التي اصبح قانونا المستقر عليه ان الادارة تسأل عن اخطاءها تجاه الافراد سواء كانت تلك الاخطاء بطريق الايجاب (الفعل) او بطريق السلب (الامتناع) ومماشك فيه ان مسؤولية الادارة تتحقق بتوافر ثلاثة اركان الخطأ الواقع منها والضرر المترتب عليه واللاحق بصاحب الشأن والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

لذا وفي ظل عرضه في هذا البحث نرى انه من كثير من بلدان العالم قامت بسن الكثير من القوانين التي جاءت من اجل ضمان حماية سلامة الغذاء لكن المسألة الاهم هي ايجاد الفاعلية الملزمة لهذه القوانين لضمان سلامة الغذاء. ونود القول هنا اننا وفي صدد الحديث عن مدى فاعلية الضبط الاداري في مجال سلامة الغذاء لسنا بصدد نظرية الضبط الاداري بصورة مفصلة اذ انها نظرية عامة ومعروفة في مؤلفات القانون الاداري لكن سيكون الكلام بقدر الحاجة الى مايتعلق بمسألة حماية الغذاء وسلامته.

وان جل اختيارنا للموضوع يتركز في اهمية غذاء الانسان لاستمرار حياته ولما يترتب على تلوث الغذاء من نتائج بالغة الخطورة سواء ما يترتب عليه من اثار صحيه او اقتصادية واثار اجتماعية واثار اخرى تتمثل بالاستخفاف بالقواعد القانونية الضابطة للموضوع وعدم الامتثال لها وبناء على ماتقدم يمكننا ان نتناول الموضوع من خلال تقسيمه الى مبحثين نوضح في الاول مفهوم الحق في سلامة الغذاء واساسه الدستوري وموقف الشريعة الاسلامية منه وذلك في ثلاثة مطالب ثم نعمد في المبحث الثاني الى بيان كيفية تفعيل دور اجهزة الضبط الاداري لمعالجة المسألة من خلال تعريف الضبط الاداري في المطلب الاول وتوضيح التدابير الضبطية في مجال حماية الغذاء وذلك في مطلب ثاني ودور اجهزة الضبط في العراق في مجال حماية الغذاء وذلك في المطلب الثالث.

الخلاصة

ان مهمة الدولة الحديثة لاتقتصر على ايجاد القوانين لمعالجة حالة معينة في المجتمع بل تتعداه الى ايجاد الفاعلية الملزمة لتحقيق تنفيذ تلك القوانين خاصة اذا كان الامر يتعلق بصحة الانسان وحياته.

فموضوع حماية الغذاء والمحافظة على سلامته واجب من الواجبات المنوطة بالدولة. فعليها سن القوانين المناسبة لتنظيم الموضوع وايجاد القوة الملزمة لتلك القوانين اذ ان اهمية الموضوع نابعة من اعتبار صحة الانسان جزء من الصحة العامة وصحته رهن بسلامة غذاءه.

المبحث الاول

مفهوم الحق في سلامة الغذاء ومعالجة الشريعة الاسلامية له

ليس هناك كائن على وجه الارض لايدرك اهمية الغذاء وخاصة اذا تعلق الامر بغذاء الانسان وربما يكون من التزيد الحديث عن هذه الاهمية حيث ان الصراعات التي دارت وستدور بين الدول والامم في القرون السابقة والقرن الحالي كان وسيكون سببها الخفي هو الغذاء، وضمان الحصول عليه بحكم وصفه ضمان استمرار الحياة بغض النظر عن الاسباب الواقعية التي تسوقها الدول المعتدية لتغطية محاولات الاعتداء على حريات الاخرين.

هذا مادفع العناية بهذا الحق من كثير من الدول وسنت القوانين لحمايته وصدرت القرارات من اجله وانشات الهيئات والمؤسسات وهذا الاهتمام مبني على اصل هام هو حاجة الانسان بل كل كائن حي الى الغذاء الذي به قوام حياته وصيانة صحته.

لذا سنحاول في هذا المبحث ان نستعرض مفهوم الحق في سلامة الغذاء وصفات الغذاء السليم او المواصفات التي تلحق بالغذاء فيفقد سلامته وذلك في المطلب الاول ثم نبين الاساس الدستوري لهذا الحق في المطلب الثاني ثم نتكلم عن حق الانسان في حماية غذاءه في الشريعة الاسلامية وكيف عالجت الشريعة الغراء هذا الحق.

المطلب الاول

ماهية الحق في سلامة الغذاء

يمكن تعريف الحق في سلامة الغذاء بأنه (احد اهم حقوق الانسان التي يكسبها بمجرد ولادته ويتفرع عن الحق الاصلي وهو حق الانسان في الحياة وسلامة البدن وحماية الصحة العامة ويتعلق ذلك الحق بحماية المادة الغذائية التي يستمد منها الانسان حياته ويترتب عليه ان الاعتداء عليه يترتب عليه الاعتداء على الحقوق الاولية الاخرى)[1].

وعرف (ان سلامة الغذاء وجودته صفتان متلازمتان تدلان على مدى صلاحيته للاستهلاك البشري من جهة وقيمته التغذوية وصفاته التركيبية من جهة اخرى)[2].

مما تقدم يمكننا القول ان الغذاء يفقد صفة السلامة اذا لحقته الصفات التالية:

- ضار بالصحة.
- فاسد او تالف.
- مغشوش.
- منتهي الصلاحية.

ويكون الغذاء ضار بالصحة اذا كان:

- ملوث بأحد اشكال التلوث الميكروبي او الكيمياوي او الاشعاعي.
- محتوي على مواد سامة او مضافات او ملونات بنسب اعلى من الحد المسموح به.
- ناتج عن حيوان نافق.
- معبأ في عبوات تحتوي على مواد ضارة بالصحة.
- اذا تداوله شخص مريض بمرض معد ينتقل عن طريق الغذاء او الشراب.

- يعتبر فاسداً اذا تغير تركيبه او خواصه من حيث الطعم او الرائحة او المظهر نتيجة للتحلل الكيمياوي او الميكروبي.
- احتوى على يرقات او ديدان او حشرات او فضلات او مخلفات حيوانية.
- انتهاء فترة صلاحيته.

ويعتبر الغذاء مغشوشاً اذا:

- كان غير مطابق للمواصفات المعتمدة.
تم خلطه بمواد ضارة غير واردة في مواصفاته.
- كانت البيانات المعلنة عنه تخالف حقيقة تركيبه.
- احتوى على مواد فاسدة[3].

المطلب الثاني

الاساس الدستوري لحق الانسان في سلامة غذائه

لقد جاءت الدساتير القديمة والحديثة في الدول المعاصرة لتسن عدة حقوق انسانية هامة تعرف بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتي يدخل ضمنها حق الفرد والاسرة في الرعاية الصحية كأحد الحقوق الاجتماعية التي كفلتها الدول في العصر الحديث والذي يتفرع عنه حق الفرد والاسرة كذلك في غذاء سليم.

الا ان الواقع من خلال الاطلاع على دساتير تلك الدول لم تشر الى الحق في سلامة الغذاء وحمايته اشارة صريحة الا انها اشارت اليه ضمناً في طلبات المواد في ثنايا المواد الدستورية الحق في الصحة السليم للمواطن كذلك في غذاء سليم.

على سبيل المثال نرى في م(11) من ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية جاء التأكيد على الحق في طعام مناسب في الفقرة الثانية اذ تناشد المادة المذكورة (أ - ب) من الميثاق الدول الاطراف فرادى ومن خلال تعاون دولي في سبيل الحصول على غذاء سليم بأتباع مايلي:

أ- تحسين اساليب الانتاج.

ب- تحسين اساليب الحفظ.

ت- تحسين اساليب التوزيع.

ث- تطبيق استخدام كامل للتنمية والمعرفة العلمية لمبادئ التغذية[4].

وقد جاء في المادة (2،1) من افتتاحية دستور منظمة الاغذية (فاو) انها تناشد جميع الدول الاطراف من خلال عمل منفصل او جماعي لرفع مستوى التغذية بموجب تشريعات خاصة لتأمين التحسينات في فاعلية الانتاج وتوزيع الاغذية والمنتجات الزراعية.

على اعتبار ان دستور منظمة الاغذية والزراعة العالمية (الفاو) المصدر الرئيسي للاعلان العالمي لحقوق الانسان حول الغذاء والزراعة اضافة الى ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ونرى ان الدستور المصري اشار الى هذا الحق ضمناً في م(16) وم(17) منه. اذ اكدت م(17) منه بأن الحق في الغذاء السليم ومن مقتضياته مراقبة الاغذية وتنظيم تداولها

اصبح حقاً دستورياً في مصر بأعتباره حق متفرع عن حق المواطن في الخدمات الصحية التي كفله الدستور[5].

ولو رجعنا الى الدستور العراقي النافذ لوجدنا انه قد اشار ضمناً الى هذا الحق ويمكن ان نستشف ذلك من عدة مواد جاءت في الدستور.

فمثلاً اكد الدستور حمايته لحق الانسان في الحياة في م(15) اذ ان الانسان لايستطيع الاستمرار بحياته مالم تضمن الدولة حماية كافية لمأكله وغذاءه وسلامته من حيث توفير الغذاء والا كيف يستمر في الحياة؟

اضافة الى ذلك ماجاء في المادة (31) من الدستور اذ اكدت على حق كل مواطن عراقي في الرعاية الصحية وتعنى الدول بالصحة العامة.....

ولو امعنا النظر في المسألتين (الصحة العامة – سلامة الغذاء) سنرى ان بينهما تلازم كبير[6] اذ ان الحاجة الى حماية الصحة دعت الدول الى فرض نوع من الرقابة على الاطعمة والمشروبات الضارة وغير مستساغة الطعم والتي يتأذى الانسان بتناولها عندما تكون تالفة او فاسدة[7].

المطلب الثالث

الحق في سلامة الغذاء في الشريعة الاسلامية

العناية بحماية الغذاء في الشريعة الاسلامية تنبثق من العناية بالانسان نفسه التي حرم الله اتلافها الا بالحق.

ويعتبر نظام الحسبة في الاسلام من اقدم الانظمة التي عالجت مسألة حماية الاغذية وتنظيم الاسواق ونظافتها. لذلك هي الوعاء الكبير الذي احتوى كل مايمكن ان يتعلق بسلامة الغذاء ونظافته.

والحسبة هي رقابة ادارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين على نشاط الافراد في مجال الاخلاق والاقتصاد تحقيقاً للعدل والفضيلة وفقاً للمبادئ المقررة في الشرع الاسلامي والاعراف المألوفة في كل بيئة وزمن[8].

وهذا التعريف له ثلاثة عناصر:

العنصر الاول: يتمثل في فاعلية المجتمع حتى يستوعب امر الاحتساب الذي هو ولاية الحسبة والذي يقوم به الافراد امتثالاً للواجب الشرعي.

العنصر الثاني: الامر بالمعروف والنهي عن المنكر اذ اظهر تركه او ظهر فعله.

العنصر الثالث: تطبيقاً للشرع الاسلامي لان الحسبة اساسها الشرع الاسلامي وغايتها حمايته ووضع الحياة في المجتمع على مقتضاه.

وتنبثق فلسفة الحسبة من اركان الدين الاسلامي الاساسية فقد قال الحق سبحانه في هذا الصدد ((الذين ان مكناهم في الارض اقاموا الصلاة واتوا الزكاة وامروا بالمعروف ونهوا عن المنكر)).

والاصل القراني في (الحسبة المشتركة) لافراد المجتمع الاسلامي تنبثق من مبدأ التعاون لتعاضد المشتركين فيما بينهم في تفهم واستيعاب وتطبيق احكام الشريعة

الاسلامية. كقوله تعالى ((والمؤمنون والمؤمنات بعضهم اولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر))[9].

واصل الحسبة في السنة النبوية الشريفة نابع من قوله (ص) "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فان لم يستطع فبلسانه، فان لم يستطع فبقلبه وذلك اضعف الايمان"[10].

وقد قال علي بن ابي طالب كرم الله وجهه "افضل الجهاد عند الله الامر بالمعروف والنهي عن المنكر".

واننا نرى ان مسألة حماية الغذاء قد اهتمت بكل صغيرة وكبيرة من شأنها حماية صحة وسلامة المواطنين. فعلى سبيل المثال لا الحصر عنيت ولاية الحسبة بنظافة الطعام والشراب وسلامتها وسلامة كل ما يضر بها ماقصرت عنايه بها القوانين الحديثة.

مثلاً على الجزارين نجد المعالجة الوقائية قائمة خير قيام فقد منع الولاة والمحتسبون من ذبح الحيوانات المريضة والهزيلة فقد روي عن علي بن ابي طالب كرم الله وجهه انه قد امر الا يذبح من البقر المخلوع الورك او الاعور او المقطوع السن او المجنون وكل مابه مرض او عاهه وكان يحتسب على الطباخين في المحال العامة والمطاعم فيأمرهم بتنظيف اوانيهم وحفظها من الذباب وهوام الارض وكان المحتسب يحتسب على المرضى الذين يبيعون الاطعمة في الاسواق فهو يرى ان المحافظة على الصحة العامة تقتضي ذلك منهم.

مماتقدم يتضح ان الحسبة سمة حضارية والاسلام نهج حضاري متكامل له مقوماته المتميزة بالمسؤولية الحكومية والفردية والمجتمعة التي تهدف الى تحقيق الطمأنينة في التعايش لذلك يشير ابن تيمية في كتابه السائر في الحسبة ان الاسلام غطت جميع اعمال الناس.

لهذا تشير احدى الدراسات الى علاقة الحسبة والمدينة الفاضلة (ان المدينة الفاضلة التي تتحقق فيها الحسبة والاحتساب هي المدينة الفاضلة التي كان يحلم بها الحكماء والفلاسفة منذ قديم الزمان)[11].

المبحث الثاني

كيفية تفعيل دور اجهزة الضبط الاداري في مجال حماية الغذاء

للضبط الاداري دور وقائي كبير في مجال حماية الغذاء وهو في سبيل الوصول الى ذلك يقوم بمختلف هيئاته ومؤسساته بالرقابة على السلع الغذائية وضبط الفاسد منها والملوث وتحديد مصدره ومنعه من الاقتراب من الاسواق. لذلك عمدنا في هذا المبحث الى دراسة نظرية الضبط الاداري موجزة (مفهومه – خصائصه – انواعه – ادواته) التي يستخدمها لتيسير نشاطه وذلك في المطلب الاول ثم دراسة الدور الوقائي لاجهزة الضبط من خلال التعرف على التدابير التي يستخدمها رجال اجهزة الضبط بمجال حماية الغذاء وذلك في المطلب الثاني ثم البحث في المطلب الثالث موقف اجهزة الضبط في العراق من مسألة حماية الغذاء.

المطلب الاول

التعريف بالضبط الاداري

لم يتطرق المشرع العراقي لتعريف الضبط الاداري في اي من التشريعات ذات العلاقة وهذا حال المشرع في مختلف الدول اذ يبتعد المشرع عادة عن وضع التعريفات خشية ان لاتكون جامعة مانعة وبالتالي تكون قاصرة عن تحقيق غاياتها واهدافها. الا ان المشرع في بعض الحالات تناول اغراض الضبط الاداري فقط وليس اغراضه كلها احياناً فمثلاً المشرع الفرنسي في القانون الصادر في م(97) من القانون الصادر في 5/ نيسان/ 1881 عرفه على انه "يختص البوليس المحلي بالامن والصحة العامة" فلم يشر المشرع هنا الى السكينة العامة مثلاً.

اما المشرع المصري فنص في م(3) من قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 على "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والامن العام والاداب وحماية الارواح وعلى الاخص منع الجرائم وضبطها.. كما تختص بكفالة الطمأنينة والامن للمواطنين في كافة المجالات".

اما على الصعيد الفقهي فقد ثار خلاف بصدد تعريف الضبط الاداري مرده الى اختلاف النظرة الى هذه الصورة من صور النشاط الاداري والغاية واختلاف المعايير المعتمدة في هذا المجال فقد عرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) بأنه: "السيادة للنظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"[12]. في حين عرفه (ريفيرو) بأنه عبارة عن "تدخل الادارة لغرض النظام عند ممارسة الافراد لنشاطهم الحر ذلك النظام الذي يقتضيه العيش الحر في الجماعة"[13]. وفي الفقه العربي فقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "حق الادارة في ان تفرض على الافراد قيوداً تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام"[14].

وقد عرفه الفقه في العراق بأنه (وسيلة وقائية سابقة لوقوع الجريمة فهو ان تمت ممارسته ضمن اسوار القانون ضماناً لحقوق الافراد وحرياتهم اما اذا تجاوزها اصبح عدواناً ممقوتاً)[15].

وفي صدد الحديث عن مفهوم الضبط الاداري لنا ان نقول انه يمكن تقسيمه الى نوعين الضبط الاداري العام والضبط الاداري الخاص. فالضبط الاداري العام يعني الاجراءات التي تمارسها السلطات الادارية بموجب الاختصاصات المخولة لها بهدف المحافظة على

النظام العام بمختلف عناصره (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الاخلاق العامة)[16].

والضبط الخاص هو تحديد نوع معين من انواع النشاط الفردي واخضاعه لسلطة ادارية معينة بقصد تحقيق اهداف محددة[17]. وقد يكون هذا النشاط مما يدخل في اغراض الضبط الاداري العام ولكن المشرع ارتأى ان يعهد به الى هيئة ادارية معينة بدلاً من ابقاءه تحت اختصاص سلطات الضبط الاداري العام فيصبح خاصاً بهذه الصورة مثل الرقابة على المحال الخطرة والمضرة بالصحة العامة فهي اصلاً تدخل في اغراض الضبط الاداري العام (الصحة العامة) ولكن اذا عهد المشرع برقابتها الى سلطة معينة ومحددة كان الضبط في هذه الحالة خاصاً[18].

يظهر لنا جلياً صورة التلاحم بين نوعي الضبط الاداري العام والخاص اذ انهما يتظافران في حالات معينة لحماية عناصر النظام العام سالفة الذكر. وهذه الصورة تتجلى في الحالات التي تكون فيها السلطات القائمة بالضبط الاداري هي نفسها سلطات الضبط القضائي.

وهذا مايحدث في مجال سلامة الاغذية حيث ان شرطة مراقبة الاسواق وهي احدى مهام الضبط الاداري هي نفسها التي تقوم بالكشف عن المخالفات او الجرائم التي تقع في الاسواق وكذلك الحال بالنسبة لموظفي الرقابة على السلع الغذائية بالجمارك هم انفسهم الذين يكتشفون المخالفات ويقومون بالتبليغ عنها واحالتها الى الجهات المختصة.

ولايسعنا الحديث بصدد سلطات الضبط القضائي اعلاه الا ان نورد بهذا السياق تعريفاً موجزاً للضبط القضائي. فقد عرف على انه "مجموعة الاجراءات والاوامر التي تتخذها السلطات الضابطة (العدلية) منذ وقوع الجريمة وحتى صدور حكم نهائي فيها"[19].

ويشمل ذلك التحري عن الجرائم عن حدوثها بسبيل القبض على مرتكبيها وجمع الادلة اللازمة للتحقيق واقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وانزال العقوبة بمن تثبت ادانته منهم.

اذن فالضبط الاداري وظيفته اوسع من الضبط القضائي لانه ذو دور وقائي اذ انه يشكل الدرع الواقية للمجتمع وانه يمنع كل مأمن شأنه الاخلال بالنظام العام ايا كان مصدره.

من مجمل ماتقدم القول نستطيع القول ان للضبط الاداري جملة خصائص منها:

1- انه ضرورة اجتماعية

اذ لايستطيع المجتمع ان ينتظم بدونها والذي اضفى عليها هذه الصفة هو مايهدف اليه الضبط من حفظ النظام العام وكذلك رسم حدود للحريات العامة والضرورة هنا ينبغي ان تقدر بقدرها لان اي تدبير ضبطي يقيد من الحريات العامة لايمكن تبريره الا اذا كان ضرورياً لوقاية النظام العام وحفظه.

2- انه ذو طبيعة وقائية

هنا يبرز غرض الضبط الاداري وهو مراقبة نشاط الافراد عن قرب ذلك لمنعه مقدماً من المساس بأمن افراد المجتمع وسلامتهم وذلك بممارسة نشاط توجيهي للافراد في كيفية ممارسة الحق والحرية الفردية.

3- عملية قانونية شرعيه

ان هذه العملية تحكمها المبادئ القانونية والقواعد التي تخضع لها السلطة التنفيذية في مباشرة نشاطها واهم هذه المبادئ احترام مبدأ المشروعية فلا تتجاوز الادارة الحدود التي رسمها القانون لممارسة هذه الوظيفة ويأتي في مقدمة تلك الحدود السبب والهدف والغاية من عملية الضبط وهو حماية النظام العام[20].

لابد لنا هنا من التكلم عن وسائل الادارة[21] وهي تمارس نشاطها الضبطي للمحافظة على النظام العام اذ ان للادارة اجازة وسائل متعددة لذلك الغرض تتمثل بـ:

أ) لوائح الضبط الاداري

يقصد بأنظمة الضبط الاداري مجموعة القواعد العامة والمحددة الصادرة عن السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتعتبر انظمة الضبط الاداري اهم اساليب الضبط الاداري وابرز مظهر لسلطة الضبط الاداري وذلك لانه عن طريقها تضع هيئة الضبط الاداري قواعد عامة موضوعية مجردة تقيد بها بعض اوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام وهي بذلك تمس حقوق الافراد وتقيد حرياتهم بالضرورة من الناحية العلمية ولانها تتضمن اوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفتها[22].

ومن الامثلة على انظمة الضبط الاداري الانظمة الادارية المتعلقة بالمرور والانظمة المتعلقة بمراقبة الاغذية والوقاية من الامراض المعدية والاوبئة وانظمة المحال الخطرة.

ونلاحظ من خلال الاطلاع على مواد الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 اننا لم نجد انه يشير صراحة الى السلطة التي لها الحق في اصدار لوائح الضبط كما هو الحال في الدستور المصري[23].

اذ اننا نلاحظ في المادة (61) الفقرة (اولاً) انه قد خول الدستور العراقي النافذ مجلس النواب حق تشريع القوانين الاتحادية وفي نفس الوقت اعطى لمجلس الوزراء في م(80) ثالثاً من الدستور بأصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ تلك القوانين بقدر ما احتاج الامر ذلك.

ب) القرارات الفردية

ان القرارات الفردية ماهي الا (تجسيد وترجمة عملية مباشرة للقواعد القانونية العامة والمجردة الواردة في النظام الضبطي او تأكيد انطباقها على فرد معين او افراد معينين بذواتهم)[25].

وهي اكثر من وسائل الضبط الاداري استخداماً فهي اما تصدر صريحة وواضحة وتعني القيام بعمل ايجابي بصورة اجراء ضبطي فردي بعمل معين كغلق مطعم معين حفاظاً على الصحة العامة. وقد تصدر بصورة ايقاف او منع عمل يهدد النظام العام مسيرة مثل وقف عرض فيلم سينمائي منع وغيرها. وقد تصدر بصورة منح ترخيص بفتح محل عام او مقهى.

والسؤال الذي يثار هنا هل يجب ان تستند القرارات الضبطية الفردية دائماً الى نص في قانون او لائحة؟

هناك من يقول[26] انه لابد ان تستند الادارة وهي تمارس نشاطها بأصدارها قرارات فردية الى نص عام في قانون او لائحة.

ومنهم من ذهب الى ابعد من ذلك واعتبر اعمال الادارة غصباً[27] اذا ماصدرت عارية من سند قانوني.

وهناك قائل[28] انه لامانع من ان تصدر الادارة وهي في سبيل تسيير نشاطها قرارات ادارية تتطلبها الضرورة خدمة للصالح العام ولو لم يكن منصوصاً عليها في نص قاعدة سواء بقانون او لائحة.

ونحن نذهب الى القول بترك مساحة للادارة تستطيع ان تمارس نشاطها بقدر من الحرية تكيفاً مع واقع الحال حتى لا يصاب عملها بالجمود والروتين الذي ينعكس سلباً على خدمة النظام العام.

كأن يكون الموضوع على جانب من الاهمية على صحة الافراد وسلامة غذائهم بشرط ان لايكون المشرع قد نظم هذه الحالة مسبقاً بأي شكل من الاشكال والا صار الزاماً على الادارة التمسك بما اتى به المشرع.

ج) القوة المادية

عندما يرفض الافراد تنفيذ اوامر الضبط طواعية واختياراً يجوز للادارة دون حاجة الى اللجوء للقضاء وبصفة استثنائية استخدام القوة المادية مباشرة لتنفيذ اوامر الضبط الاداري ولمنع اختلال النظام العام واجبار الافراد على احترام احكام القانون لان القضاء لايعترف للادارة بهذا الحق الا بأضيق الحدود كون هذا الموضوع يشكل خطورة على ممارسة الافراد لنشاطهم وحقوقهم وحرياتهم ويمكن تحديد الحالات التي يجوز للادارة استخدام القوة فيها الى:

1- الظروف الاستثنائية

مهما كان الخطر الذي يهدد النظام العام فيجب ان يكون الاجراء المادي مناسباً معه وبالحد اللازم لتنفيذ اجراءات الضبط الاداري. وقد حدد القضاء في مصر الشروط الواجب توافرها لتبرير استخدام القوة المادية بحالة الضرورة[29] وهي:

- ان يكون هناك خطر جسيم يهدد النظام العام.
- ان يكون دفع الخطر بالطرق القانونية العادية غير ممكن.
- ان لايزيد الاجراء المادي عما تقضي به الضرورة على اساس ان الضرورة تقدر بقدرها.
- ان يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من اعمال وظيفته.

2- وجود نص قانوني يجيز اللجوء للقوة المادية

مثال على ذلك صدرت الاحكام العقابية وفق قانون التعديل لقانون الصحة العامة في العراق رقم 81 لسنة 1981 وهو قانون رقم 54 لسنة 2001 حيث اجازت م(5) من القانون السابق لاجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة المواد الغذائية والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في الاسواق المحلية او دخلت العراق بصورة غير اصولية وكذلك اجاز القانون اعلاه لاجهزة الرقابة الصحية مصادرة المواد والاجهزة والمعدات والمكائن التي تستخدم لصناعة وتجهيز وتحضير المواد الغذائية في حالة تكرار المخالفات او عدم الحصول على الاجازة الصحية المطلوبة.

3- عدم وجود طريق قانوني لتنفيذ الاجراء الضبطي[30].

المطلب الثاني

التدابير الضبطية في مجال سلامة الغذاء

هناك عدة تدابير تستطيع الادارة اتخاذها في سبيل الوصول الى هدف سلامة الغذاء فهناك تدابير ضبطية تتمثل بمجموعة اجراءات تأخذ سبيل الوقاية قبل وقوع الضرر بالصحة العامة وسلامة الافراد وهناك اساليب فنية قانونية وقائية وهناك معوقات اذا ماوافقت الادارة عندها لتفاديها وازالتها وصلت الى غرضها في حماية غذاء المواطن وسيتم بحثها بشكل ثلاث نقاط على التوالي.

الاولى: التدابير الوقائية الضبطية لسلامة الغذاء

ان احدى خصائص الضبط الاداري كما اسلفنا انه ذو طبيعة وقائية وحمايته لمجال سلامة الغذاء له اهمية بالغة، فكما يقال ان دور الضبط الاداري (الوقاية خير من العلاج) اذ ان دور الضبط الاداري هو العمل بكل مامن شأنه وقاية الغذاء من تعرضه للتلوث والمفسدات قبل ان تصيبه، ويستلزم هذا الدور في سبيل حماية الغذاء العناية بالامور التالية:

أ) اتخاذ كل ما من شأنه منع اتصال الاوبئة المعدية بمصادر التغذية والعمل المستمر على تقديم الامصال والطعوم الحيوية للوقاية من هذه الامراض والمتابعة الصحية الدائمة للعاملين في مجال الصناعة وتداول الاغذية لكي لا تصل الامراض عن طريقهم الى الاغذية فاذا وصلت انحصر دور الضبط الاداري في الحيلولة دون تداول الاغذية الملوثة بالتحذير من مخاطر تناولها وفرض الحجر البيطري والصحي والزراعي منعاً لدخول اي غذاء ملوث او حيوان مريض بمرض وبائي كجنون البقر مثلاً.

ب) اتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع في المحال العامة والمطاعم والاشراف الصحي التام عليها وعلى الباعة الذين يتداولون هذه المواد مع المستهلكين لها[31].

ج) مراقبة المجازر والحظائر والقضاء على الحيوانات الضالة وابادة الحشرات الضارة والناقلة للامراض والاوبئة والملوثة للغذاء كالذباب والبعوض والجرذان والزواحف والتي يؤدي تركها الى احداث خسائر مادية كبيرة بأتلافها للمحاصيل الغذائية والاغذية المعدة فضلاً عن اصابة ماتبقى منها بالتلوث والفساد وفي مثل هذه الحالات نجد ان الخسارة مضاعفة كما ذكرنا.

د) اصدار القوانين واللوائح الوقائية في هذا الجانب سواء كانت لوائح تنظيمية او لوائح ضبطية او لوائح تنفيذية او قرارات فردية للحفاظ على سلامة الغذاء[32].

الثانية: الاساليب الفنية للتقنية القانونية الوقائية{33}

القانون عندما يعالج امراً ما يريد له معالجة قانونية له طرق فنية واساليب يستخدمها لهذا الغرض ويستعمل ايضاً تلك الطرق عندما يريد حماية شئ او العناية او المحافظة على شئ معين وتتمثل هذه التقنية بـ:

أ) النهي (الحظر)

ان الزام الاشخاص بعمل ايجابي في هذا المجال يعادل الحظر على الاشخاص بالاتيان بتصرف سلبي كثيراً ما تلجأ اليه القوانين الادارية في حماية البيئة بشكل عام وحماية الغذاء بشكل خاص فهو يعتبر من الاساليب الوقائية المانعة[34].

ويكون ذلك بحظر القيام ببعض التصرفات التي يقدر القانون خطورتها وضررها على المواد الغذائية فمثلاً حظر اضافة الاصباغ الى الاطعمة او المواد الحافظة كما في المادة (10) من القانون المصري رقم 10 لسنة 1966 بشأن مراقبة الاغذية وتنظيم تداولها اذ اكدت على انه لايجوز اضافة مواد ملونة او مواد حافظة او اية اضافات غذائية اخرى الى الاغذية الا في الحدود التي يصدر بها قرار من وزير الصحة.

وينقسم هذا الحظر الى نوعين كما في الامثلة السابقة الحظر المطلق والحظر النسبي ومثاله في مجال حماية الغذاء حظر استخدام الاشخاص المصابين بأمراض معدية او وبائية في مجال تداول الاغذية وصناعتها حتى يتم معالجتهم وكذلك حظر الاشتغال في الصناعة او تداول المواد الغذائية الا بعد الحصول على تراخيص من جهة الادارة وفقاً للشروط والضوابط التي تحددها القوانين واللوائح[35].

ب) الالزام (الامر)

وهذا الاسلوب تلجأ اليه القوانين واللوائح عندما تريد مخاطبة الناس بالقيام بعمل ايجابي[36] ومن امثلة ذلك الزام من عنده مريض مصاب بمرض وبائي او حيوانات مصابة بأمراض خطيرة القيام بأبلاغ السلطات المختصة لاتخاذ اللازم ومحاصرة الوباء قبل انتشاره وكذلك الالزام بازالة اثار تلويث الغذاء بخطأ ان امكن ازالة اثار التلويث او تحمل تكاليف الاثار الناشئة عن هذا التلوث والتي قد تكون لحقت بالافراد او البضاعة وكذلك الزام المنتجين والتجار بالتخلص من الاغذية التالفة والملوثة وكذلك المخلفات الناتجة عنها بأقل الطرق والوسائل ضرراً بعناصر البيئة.

ج) الترخيص (الاذن)

هو الرخصة الصادرة من جهة الادارة المختصة بممارسة نشاط عمل معين يتعلق بذلك النشاط اذ لايجوز ممارسته بغير ذلك الترخيص[37] فقد يكون الترخيص موضوعياً اي ممارسة نشاط معين كما في حالة انشاء مصنع لانتاج مادة غذائية معينة. وقد يكون الترخيص شخصياً اي لشخص معين بعد توافر الشروط المطلوبة لمزاولة مهنة او نشاط معين.

فنرى في العراق من جملة التعليمات التي تحكم عملية ايجار المواقع الخاصة بالادلة والتي تؤجر لكافتريات لبيع الاطعمة والاغذية اذ يشترط للمتقدم ان يكون حاصلاً على شهادة صحية تثبت صلاحيته للعمل بهذا المجال تكون صادرة من جهة رسمية صحية مختصة او ان يكون حاصلاً على براءة ذمة من الهيئة العامة للضرائب.

ويعد الترخيص كأجراء اداري اقل شدة من هذا الخطر الا انه لايمنع كونه من الاجراءات الوقائية المانعة.

ويتعرض كل من يباشر النشاط محل الترخيص من غير الحصول عليه لمختلف انواع الجزاءات القانونية.

د) الابلاغ

وهو اخبار الجهات ذات العلاقة بأتيان نشاط معين واما يكون الابلاغ قبل اتيان النشاط او بعده.

فالابلاغ السابق يتمثل في ان من يريد القيام بنشاط معين ان يبلغ جهة الادارة عن ذلك قبل قيامه بهذا النشاط والا تعرض للمسألة القانونية.

فمثلاً على الجزارين ابلاغ الجهات الصحية المختصة بالحيوانات التي يتم ذبحها وقبل الذبح لتقوم تلك الجهات بفحص الحيوانات اذا كانت مريضة ام سليمة وقد يتم اعطاءها ادوية وهرمونات لتعجيل نموها وزيادة وزنها وذلك يؤثر على صحة المستهلك وذلك بعد بيعها للمواطن وتناول الاخير لها[38].

والابلاغ اللاحق من وجهة نظرنا لايمكن اعتماده في كل الاحوال فهناك انشطة يمكن مزاولتها ثم الابلاغ عنها لاحقاً اذا لايتحقق أي ضرر ما اذا جاء البلاغ لاحقاً على القيام بالنشاط. فمثلاً الفلاح عندما يقوم بزراعة ارض معينة فان ابلاغه عن ذلك النشاط ممكن ان يأتي لاحقاً لقيامه بذلك لما يحتاجه الامر من وقت وابلاغ الجهة ذات العلاقة له اهمية احتمالية استخدامه اسمدة كيميائية او مبيدات حشرية تضر بالبيئة اولاً والمستهلك ثانياً.

لكن هناك من الامور لايمكن معها تصور الإبلاغ اللاحق فمثلاً ذبح الحيوانات كما ذكرنا سابقاً لايمكن ان يتم الابلاغ عنه لاحقاً لعملية الذبح لما تنطوي عليه العملية من سرعة في وصولها الى يد المستهلك مما قد يعرضه للخطر اذا كان الحيوان مريضاً ويصعب عمل الادارة في استرجاع كميات اللحوم التي صارت في متناول المستهلكين لتلافي حدوث اضرار اذ ان الامر ينطوي على الصعوبة على جهة الادارة.

الثالثة: المعوقات التي تقف امام تحقيق الفاعلية المرجوة للضبط الاداري

الضبط الاداري شأنه شأن سائر الهيئات والتنظيمات الادارية في الدولة مما تعانيه من معوقات لذا فأننا نجده مفتقراً للفاعلية المنشودة التي بها تتحقق غاية حماية النظام العام بأعتباره اساس وجوده لما يواجهه من ازمات.

لذلك سوف نتعرض بالاسطر القليلة الاتية لبحث المعوقات التي تقف امام تحقيق الفاعلية المرجوة لاجهزة الضبط الاداري في مجال حماية الغذاء.

أ) عدم اختيار العناصر الكفوءة للعمل الرقابي في الهيئات الضبطية

ان مبدأ المساواة في اختيار عناصر الضبط الاداري انجح وسيلة في معالجة ازمات الشعوب اذ ان اختيار اكفأ العناصر البشرية للعمل في الهيئات الضبطية فيما يتعلق بسلامة الغذاء وحمايته يعطي فاعلية لتلك الهيئات ومرونة للقيام بالواجب الوظيفي باخلاص واتقان.

كأختيار الخبراء وامهر الاطباء البيطريين لفحص الاغذية والاشراف عليها وتوقيع الكشف اللازم على العاملين بها في مجال حماية الغذاء.

وكذلك وجود الكفاءات الفنية اللازمة والمدربة التدريب اللازم للعمل في مجال حماية الغذاء والذين يسهل عليهم بعد ذلك اكتشاف التلوث الغذائي وفساد السلع الغذائية، ان

هذا المبدأ هام امام دستوري من حيث المساواة في الوظائف العامة من حيث اختيار الكفاءات للعمل في هذا المجال يجعله مبدأ دستورياً هاماً.

وان العمل بما يصادم ذلك المبدأ أي العمل بطرق المحسوبية والمحاباة يعد خرقاً فاضحاً لهذا الحق الدستوري.

من ذلك يتضح لنا ان اختيار الاكفاء يعد درعاً واقياً لابناء الامة ممن يحاولون العبث بأرواحهم اذ ان الهدايا والهبات لاتغريهم ابداً[42].

ب) تفشي ظاهرة الرشوة بين موظفي الادارة

ان جريمة الرشوة من الجرائم التي يصعب عملاً اكتشافها وتقديم مرتكبيها للمحاكمة والاثار المترتبة عليها بالغة الخطورة خاصة اذا ماصار معرض الحديث عنها في موضوع حماية الغذاء.

فالامر يتعلق بصحة الانسان وغذاءه وسلامته لذلك امر الترقب لأمر المرتشين وترصده امر بالغ الاهمية فهنا يتبلور دور اجهزة الضبط الاداري في محاربة هذه الطائفة ونرى ان الحديث هنا يرجعنا الى النقطة الاولى اختيار اصحاب السمعة الطيبة والاكفاء في العمل الذين لايرتضون الرشوة والمحسوبية لانفسهم وغيرها اذ قال رسول الله (ص) "لعن الله الراشي والمرتشي والرائش" صدق رسول الله (ص). فمثلاً يقوم بعض التجار بتقديم الرشوة سواء كانت مادية او عينية الى الموظفين العاملين في الكمارك لتقديم التسهيلات لهم بدخول السلع غير المرخص ادخالها او منتهية صلاحية استعمالها او تالفة لاسباب اخرى ويصح في هذا المجال ذكر الكثير من الامثلة وفي مثل هذه الحالات على جهة الادارة ان تتخذ الاجراءات القانونية حيال هؤلاء الموظفين من التنبيه او لفت انتباههم لذلك او الانذار او الاحالة الى الجهة المختصة بالتحقيق معهم او غير ذلك من وسائل التأديب[43].

فأذا ما اهملت الادارة محاسبة هؤلاء الموظفين فانها تكون مسؤولة قانونياً عن عدم اداء العمل الذي يتعلق بحماية الغذاء الذي كان الامر يشكل خطورة على صحة الانسان وحياته[44].

ج) الروتين الاداري الذي يقيد عمل سلطات الضبط الاداري

ان القوانين الوقائية هي التي تحمي الغذاء من التلوث وتمنع اسبابه لذلك يجب ان تكون من المرونة بحيث تستطيع الادارة ممارسة نشاطها بهذا الاتجاه وان لايعترضها الجمود والروتينية، فبناء قانوني وقائي اذا ماعتمد بصورة صحيحة ومرتكز على نقطتين هما – اسباب التلوث ومقاومة الاسباب الموجودة – وصلت جهة الادارة الى حماية غذاء المواطنين وتأمينه بأبتعادها عن الاجراءات المعقدة، والنقطة الثانية هي عدم التمسك بالشكليات والاجراءات على حساب اهمية الموضوع اذ ان ذلك يوصلنا الى التوغل في حلقة مفرغة دون الوصول الى ما نصبو اليه في مجال سلامة الغذاء[45].

ورأينا في الموضوع ان يكون ذلك التحرر من القيود والروتينات بتوفر شروط معينة وتحقق الايجابيات وتلاشي السلبيات أي ان لايفهم عكس ماهو مقصود من التحرر وذلك بخرق الشكليات المفروضة بالقوانين بحجة التحرر من البيروقراطية وحماية النظام العام.

المطلب الثالث

دور اجهزة الضبط الاداري في العراق في مجال حماية الغذاء

ان فترة الحروب والحصار واعتماد سياسات مختلفة لتجاوز العقبات في العراق واعطاء القطاع الخاص دوراً مع تلكؤ القطاع العام وظهور مايسمى بالسوق السوداء اثر في سرعة انتشار الفساد وظهور كل اشكال الغش والتدليس وظل المستهلك العراقي بلا حماية رغم وجود بعض المؤسسات التي تعمل باجراءات روتينية واغلب الاجهزة المسؤولة عن ذلك كانت مرتبطة بالاجهزة الحكومية وكانت تسمى منظمات مجتمع مدني لاتعمل الا تحت ظلال المؤسسات الحكومية. هذا لايعني انه ليس هناك مؤسسات فعالة، على العكس فقد كان في اغلب الوزارات ذات العلاقة بمسألة حماية الغذاء ومايستهلكه المواطن العراقي جهات لها مسؤولية حماية المستهلك على سبيل المثال:

أ) وزارة الصحة

تقوم اجهزة الرقابة الصحية بمراقبة دخول الاغذية المستوردة بدءاً من دخولها القطر في المنافذ الحدودية وسحب نماذج منها لفحصها في مختبرات معهد بحوث التغذية أو مختبرات الصحة العامة في المحافظات للتأكد من صلاحيتها للاستهلاك البشري[46].

اذ تمثل هذه الوزارة في موضوع فحص الاغذية ومدى ملائمتها للاستهلاك البشري بعض الهيئات والمراكز مثل:

- قسم الرقابة الصحية.
- معهد بحوث التغذية.
- مختبر الصحة العامة المركزي.
- مختبرات المحافظات.
- مركز السيطرة على الامراض المتنقلة.

ب) وزارة التجارة

ولديها مختبرات متخصصة لفحص الحبوب ومختبرات لفحص الاغذية الاخرى المستوردة والموزعة ضمن البطاقة التموينية لمعرفة مدى صلاحيتها للاستهلاك البشري ومدى مطابقتها للمواصفات القياسية العراقية وتتمثل هذه التشكيلات باجهزة الرقابة ومختبراتها واللجان التي تشرف على ماهو مستورد او محلي وتنظيم النشاط التعاوني الاستهلاكي.

ج) وزارة الداخلية

وتؤدي مسؤوليات متنوعة في تطبيق القوانين من خلال قانون الكمارك والسيطرة على الحدود داخل البلد من تهريب او غش او ارتفاع الاسعار ويعتبر دائرة الامن الغذائي والمبنى التابعه لمديرية الامن العامة (المنحلة).

د) وزارة الزراعة

والتي تتولى مؤسساتها مهام فحص اللحوم والبذور والسيطرة من خلال المجازر واستخدام المختبرات النوعية لمرض النباتات والمواد الغذائية وكل مايتعلق بها.

ه) وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

ويشمل مركز بحوث السوق وحماية المستهلك الذي يعد اول مؤسسة عراقية رسمية جامعية تهتم بقضايا السوق والمستهلك وقد تأسس عام 1997 وبخبرة عراقية وتشمل نشاطاته البحثية على عموم القطر وله علاقات تعاونية ومتبادلة مع مختلف الوزارات فضلاً عن علاقاته مع منظمات وجهات عربية وقد ساهم من خلال مؤتمراته وندواته المتخصصة وخطته البحثية في تعزيز حركة حماية المستهلك في العراق وبناء علاقات متوازنة في الاقتصاد العراقي خدمة للمجتمع.

و) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي

ويشمل الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية.

بالاضافة الى دوائر اخرى مرتبطة بالجهات العليا سواء يتم انشاؤها لاسباب فنية او لمعالجة حالة مثل منظمة الطاقة الذرية ومركز اباء للابحاث الزراعية ولجنة فحص وتحليل الاغذية الدائمة والتنمية لمكافحة الغش الصناعي وغيرها.

اضف الى ذلك وبصدد الحديث عن موقف المشرع العراقي ازاء حماية الغذاء في العراق فان المشرع العراقي ايضاً ضم في طيات الكثير من قوانينه مواد تتعلق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية التي تحمي المواطن العراقي كمستهلك كما في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 والذي يعتبر الحجر الاساس لتوفير الحماية الصحية للمستهلكين.

ونظام الاغذية رقم 29 لسنة 1982 والذي يمنع بموجبه تداول كل ماهو مضر بالصحة العامة او تالفاً او محلاً او فاسداً او مغشوشاً[47].

قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984 والذي يراقب دخول المواد الغذائية ومدى صلاحيتها للاستهلاك قبل وصولها للمستهلك.

قانون حماية وتحسين البيئة رقم 3 لسنة 1977 والكثير من القوانين والقرارات التي جاءت بهذا الصدد فعلى سبيل المثال م(12) من قانون تنظيم التجارة رقم 20 لسنة 1970 المعدل والذي ينص فيه على تجريم عملية الغش في نوعية السلع المعدة للتصدير او للاستهلاك المحلي، اذ سعى المشرع في هذا القانون الى معاقبة كل من يلجأ الى عملية الغش في سبيل تحقيق كسب غير مشروع لضمان سلامة المعاملات التجارية والمنتجات المطروحة في الاسواق وتجنيب المواطنين الاضرار التي قد تنجم عن استهلاك المواد المغشوشة او الملوثة.

والبيان رقم (4) لسنة 1983 الصادر من وزارة التجارة نص على (لايجوز استخدام اية مادة غذائية منتهية المفعول او اية مادة متضررة او تالفة او لاتطابق المواصفات القياسية) ونصت م(1)/10 في البند (1) من تعليمات وزارة الزراعة والري رقم 2 لسنة 1990 الصادرة بموجب تنظيم ذبح الحيوانات رقم (22) لسنة 1972 المعدل على تجريم ومعاقبة فعل (زيادة الماء عن معدل 5% من وزن الدجاج المجزور واستخدام مياه ملوثة داخل المجازر وثبوت حالات تلوث بكتيري في اللحوم المجزورة).

وم(4) فـ(1) من نظام الاغذية رقم 26 لسنة 1982 الصادرة استناداً الى قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 حيث حرمت فعل عرض وتداول المواد الغذائية المغشوشة حيث نصت على (يمنع بيع او تداول الغذاء اذا كان مضراً بالصحة العامة او فاسداً او متحللاً او مغشوشاً)[47].

الخاتمة

رغم الاتفاق على اهمية حق الفرد في سلامة غذاءه فاننا نلاحظ انه لم يحظ باهتمام لا من شراح القانون وفقهائه ولامن اجهزة الدولة ومؤسساتها وان هذا الاهمال وعدم الاكتراث انما نابع من اعتباره من المسلمات والبديهيات وان كانت هذه المسلمات في زماننا هذا تحتاج الى ايضاح لايكتنفه الغموض او اللبس حتى لايكون مدعاة لاتخاذه ذريعة للاعتذار بالجهل وعدم المعرفة خاصة بعد فساد الضمائر وطغيان المادة على حياة الناس عامة الا من رحم الله وقليل ماهم.

وقد عمدنا الى اختيار هذا الموضوع وقد خرجنا بعد نتائج عدة سلطنا الضوء في طياته الى مفهوم السلامة في الغذاء واساسه في الدساتير وخاصة الدستور العراقي ثم سلطنا الضوء على كيفية معالجة الشريعة الاسلامية لهذا الامر ثم اوضحنا مدى فاعلية اجهزة الضبط الاداري ومن جملة ماتوصلنا له من نتائج:

1) ان دور الدولة لايتوقف على توفير السلع الغذائية لمواطنيها وانما يتعداه الى توفير الغذاء السليم والمناسب أي ان يكون الغذاء صالحاً للاستخدام البشري خالياً من الملوثات الضارة فدور الدولة هنا دور الحامي والمسؤول عن سلامة غذاء مواطنيها.

2) من انسب الوسائل التي تستطيع الدولة الاعتماد عليها في مسألة مواجهة ظاهرة التلوث الغذائي والوصول الى حماية الغذاء او سلامته هو الضبط الاداري متى ما اعتمدت كما أسلفنا على العناصر الكفوءة والخبرات والمهارات في هذا المجال ومتى ماتحققت هذه الوسيلة الفاعلية المرجوة.

3) الحق في سلامة الغذاء حق دستوري ثابت لكل مواطن ولو لم يشر اليه الدستور صراحة، اذ ورد في ثنايا الدستور، الا انه لايمكن اغفال هذه الحقيقة.

4) تعدد الجهات المسؤولة عن مسألة حماية الغذاء في الدولة وتعدد القوانين التي صدرت لمعالجة هذا الموضوع يؤدي الى تقاطع في العمل في تحديد مساحات الرقابة والمسؤولية واسلوب تحقيق الاهداف.

ومن جملة ماقدمنا من نتائج نستطيع ان نقف على عدد من المقترحات نأمل ان تخدم الغرض المنشود من البحث وهي:

1- النص صراحة على هذا الحق في الدستور وعدم الاكتفاء بالاشارة اليه وان يوضع ضمن باب الحقوق الخاصة بالمواطنين.

2- ضرورة توحيد القوانين التي صدرت في الدولة تعالج مسألة حماية الغذاء وسلامته كون المسألة تنصب في هدف واحد هو صحة الانسان وسلامته اولاً واخيراً، لذا فان سيلاً من القوانين في موضوع واحد وكما ذكرنا يخلق شيئاً من التخبط في عمل الادارة.

3- ضرورة اعطاء بعض المزايا العينية والمادية والنص على هذه المزايا في نفس القوانين التي تعالج مسألة حماية الغذاء لمن يقوم بأعمال موظفي الضبط الاداري في مجال حماية الغذاء يقدرها القانون أي ضرورة الوقوف عند الاعمال المتميزة عن الاعمال الاكثر اخلاصاً وتفانياً لكي يكون بها يحتذى من قبل اقرانه من عناصر الضبط الاداري.

4- ضرورة توحيد المواصفات القياسية والفنية واجبة الاتباع عند انتاج وتصنيع السلع الغذائية الاتجار فيها ولاشك في اهمية توحيد المواصفات القياسية والفنية الخاصة

بالسلع الغذائية حتى لايحدث تضارباً امام الباب لاستغلال البعض مثل هذه الثغرات القانونية للتربح والتكسب على حساب طلبات الصحة العامة للمواطنين دون الوقوع تحت طائلة العقاب.

5- الزام اصحاب المصانع والشركات بادخال الثقافة الغذائية والبيئية ضمن برامج معدة لزيارة الثقافة والمعرفة باسباب تلوث الغذاء وتلافيها مستقبلاً وكذلك الزام منتجي المواد الغذائية بتعريفها تعريفاً لايتحمل اللبس او الاجتهاد عن طريق بطاقة التعريف بالمنتج وغير ذلك من الالزام.

The Role of the Precise Systems of Management on the Safe of Food

The task of the modern state does not confine or limit itself to putting rules for a certain issue in society; it rather goes further to include finding effective mechanisms to enforce those laws, especially if they are related to human health protection.

Hence, the issue of preserving food and protecting its safety is one of the state's missions. Accordingly, laws and authority must be developed to activate those laws. As a matter of fact, the importance of this issue emerges from the idea that man's health is part of public health, and his health is dependent on the safety of his food.

الهوامش

1- د. محمد عبده امام – القانون الاداري وحماية الصحة العامة – دار الفكر الجامعي – 2007 – ص26.

2- د. سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – مدخل الى حماية المستهلك – بغداد – 2009 – ص59.

3- د. سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – مصدر سابق – ص177.

4- د. محمد عبده امام – مصدر سابق – ص77.

5- انظر تفصيل حكم المحكمة الدستورية العليا في 1995/5/2، د. محمد عبده امام، مصدر سابق – ص28 ومابعدها.

6- انظر تفصيل الموضوع بين تلازم السلامة والصحة العامة – مصدر سابق – ص296 وما بعدها.

7- د. ماجد راغب الحلو – القانون الاداري – دار المطبوعات الجامعية – 1995 – ص445.

8- د. فاضل عبد الحسين – الحسبة جهاز الرقابة العليا في ادارة الاقتصاد الاسلامي – المجلة العلمية للادارة – العدد 4 – 1985 – ص35.

9- د. سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – مصدر سابق – ص36.

10- د. فاضل عبد الحسين – الحسبة جهاز الرقابة العليا في الادارة والاقتصاد الاسلامي – مصدر سابق – ص36.

11- د. كمال السامرائي – مدخل الى موضوع الحسبة في الاسلام – مركز احياء التراث العربي والعالمي – بغداد – 1988 – ص17.

12- Houriou, precis, droit administatife et droit public, paris, 1911, p. 488 .

13- Jean Rivero, droit administatife, 8ed, pecis, Dalloz, 1977, p. 398 .

14- د. محمد علي ال ياسين – القانون الاداري – المكتبة الحديثة للطباعة والنشر – بلا سنة طبع – ص129. وكذلك د. ماجد راغب الحلو – القانون الاداري – مصدر سابق – ص446.

15- د. غازي فيصل مهدي – اعمال السلطة العامة الماسة بسلامة الجسم – مجلة الحقوق – المجلد (2) السنة (5) العدد (4) – 2009.

16- د. حمدي القبيلات – القانون الاداري – الطبعة الاولى – دار وائل للنشر – 2008 – ص317.

17- مصطفى ابو زيد فهمي – القانون الاداري – الدار الجامعية – الاسكندرية – 1988 – ص93.

18- داود عبد الرزاق الباز – حماية السكينة العامة (الضوضاء) – دراسة مقارنة – 1998 – ص58 ومابعدها.

19- د. توفاق كلعان – القانون الاداري – الكتاب الاول – صنعاء – ص224.

20- د. عزيزة الشريف – دراسات في التنظيم للنشاط الضبطي – دار النهضة العربية – 1989 – ص16 ومابعدها.

21- محمد عبد بدران – مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الاداري – القاهرة – 1992 – ص131 ومابعدها.

22- راجع في تفصيل الموضوع بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية – القانون المصري والفرنسي دراسة مقارنة – بدون سنة طبع – ص89 ومابعدها.

23- محمد عبده امام – مصدر سابق – الكتاب الثالث – دار الفكر العربي – بدون سنة طبع – ص121-122.

24- عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري في النظم المعاصرة والشريعة الاسلامية – دار الفكر العربي – 2007 – ص145.

25- في م(165) من الدستور المصري لسنة 1971 خول رئيس الجمهورية اصدار لوائح الضبط.

26- د. حمدي القيلات – القانون الاداري – مصدر سابق – ص245.

27- ومن هؤلاء العلامة (Rolland) والعلامة هوريو (Hauriou) – د. حمدي القيلات – القانون الاداري – مرجع سابق – ص246. ومن العراق تأكد ذلك كل من علي محمد بدير وضياء عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي في مؤلفهم
اصول ومبادئ القانون الاداري – 1993 – ص222.

28- مصطفى ابو زيد فهمي – مصدر سابق – ص174 و د. ماجد راغب الحلو – اصول القانون الاداري – المعارف – 2004 – ص509.

29- حكم محكمة القضاء الاداري المصري في القضية الادارية رقم 587 – 1 لسنة (5)
القضائية بجلسة 1951/1/26 – مجموعة احكام القضاء الاداري.

30- د. علي خطار شنطاوي – الوجيز في القانون الاداري – دار وائل – عمان – 2003 – ص407.

31- داود عبد الرزاق الباز – مرجع سابق – ص118 وما بعدها.

32- محمد عبده امام – مصدر سابق – ص300.

33- د. ماجد راغب الحلو – حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية – المطبوعات الجامعية – 1995 – ص124.

34- محمود سامي جمال الدين – مصدر سابق – ص563.

35- محمود سامي جمال الدين – مصدر سابق – ص563.

36- محمد عبده امام – المصدر اعلاه – ص305.

37- ماجد راغب الحلو – مصدر سابق – ص129 ومابعدها.

38- محمد عبده امام – مصدر سابق – ص308.

39- نص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 في م(16) بهذا السياق على "تكافؤ الفرص
مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".

40- فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات – كريم كشلاش – بدون ناشر – 1988 – ص23 ومابعدها.
41- كريم يوسف كشاكش – الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة – منشأة المعارف – الاسكندرية – 1987 – ص325 ومابعدها.
42- السيد علي شتا – الفساد الاداري ومجتمع المستقبل – مكتبة الاشعاع الفنية – الاسكندرية – 1998.
43- ماجد راغب الحلو – القانون الاداري – مصدر سابق – ص317.
44- نفس المؤلف – قانون حماية البيئة – مصدر سابق – ص119.
45- السيد علي شتا – مصدر سابق – ص30.
46- د. سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – مدخل الى حماية المستهلك – مصدر سابق – ص224.
47- للاستزادة بهذا الموضوع راجع مؤلف الدكتور سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – حماية المستهلك – مصدر سابق – من ص231 وما بعدها.

المصادر

اولاً: المصادر باللغة العربية

الكتب

1- السيد علي الشتا – الفساد الاداري ومجتمع المستقبل – مكتبة الاشعاع الفنية بالاسكندرية – 1998م.

2- حمدي القيلات – القانون الاداري (ماهية القانون الاداري – التنظيم الاداري – النشاط الاداري) – ج1 – ط1 – دار وائل للنشر – 2008.

3- داود عبد الرزاق الباز – حماية السكينة العامة (الضوضاء) – دراسة تأصيلية مقارنة – دار النهضة العربية – 1998.

4- سالم محمد عبود و د. منى تركي الموسوي – مدخل الى حماية المستهلك – بغداد – 2009.

5- سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الاداري – دار الفكر العربي – بدون سنة طبع.

6- عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري في النظم المعاصرة والشريعة الاسلامية – دار الفكر العربي – 2007.

7- عزيزة الشريف – دراسات في التنظيم للنشاط الضبطي – دار النهضة العربية – القاهرة – 1989.

8- علي خطار شنطاوي – الوجيز في القانون الاداري – الطبعة الاولى – دار وائل – عمان – 2003.

9- فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات – بدون ناشر – 1988.

10- كمال السامرائي – مدخل الى موضوع الحسبة في الاسلام – جامعة بغداد – مركز احياء التراث العربي والعالمي – 1988.

11- كريم يوسف كشاكش – الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة – منشأة المعارف – الاسكندرية – 1987.

12- ماجد راغب الحلو – القانون الاداري – دار المطبوعات الجامعية – 1995.

13- ماجد راغب الحلو – حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية – دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – 1995.

14- محمد عبده امام – القانون الاداري وحماية الصحة العامة (دراسة مقارنة) – دار الفكر الجامعي – 2007.

15- محمد علي ال ياسين – القانون الاداري – المكتبة الحديثة للطباعة والنشر – بلا سنة نشر.

16- علي محمد بدير وضياء عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي – مبادئ واحكام القانون الاداري – مديرية دار الكتب للطباعة – 1993.

17- محمود سامي جمال الدين – الرقابة على اعمال الادارة في دولة الكويت – دراسة مقارنة – الطبعة الاولى – دار الكتب الكويت – 1998.
18- محمد عبد بدران – مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الاداري – دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي – دار النهضة العربية – 1992.
19- مصطفى ابو زيد فهمي – القانون الاداري – الدار الجامعية – 1992.
20- خنواف كنعان – القانون الاداري – الكتاب الاول – الطبعة الاولى – دار الثقافة – عمان – 2002.

المجلات

1- د. غازي فيصل مهدي – اعمال السلطة العامة الماسة بسلامة الجسم – بحث منشور في مجلة الحقوق – الجامعة المستنصرية – السنة (5) العدد (4) – 2009.
2- د. فاضل عبد الحسين – الحسبة جهاز الرقابة العليا في ادارة الاقتصاد الاسلامي – المجلة العلمية للادارة – العدد 4 – 1985.

ثانياً: المصادر الاجنبية

1- Houriou, precis, droit administatife et droit public, paris, 1911.
2- Jean Rivero, droit administatife, 8ed, pecis, Dalloz, 1977.