United Arab Emirates University
Scholarworks@UAEU

Public Law Theses | Public Law

4-2019

الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة

فاطمة نجيب سلطان الهاجري

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

 Part of the Law Commons

Recommended Citation

(2019) "الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة", فاطمة نجيب, سلطان الهاجري). *Public Law Theses*. 29.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/29

This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

جامعة الإمارات العربية المتحدة
United Arab Emirates University

UAEU

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة

فاطمة نجيب سلطان الهاجري

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف د. طارق أبو الوفا

إبريل 2019

إقرار أصالة الأطروحة

أنا **فاطمة نجيب سلطان الهاجري**، الموقعة أدناه، طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدمة الأطروحة الجامعية بعنوان "***الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة***"، أقر رسميا بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف **د. طارق أبو الوفا، أستاذ مساعد في كلية القانون**. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب: _____ التاريخ: 23/6/2019

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

1) المشرف (رئيس اللجنة): د/ طارق أبو الوفا

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ: 2019/04/24

2) عضو داخلي: أ.د/ عبد الرحيم المصلوحي

الدرجة: أستاذ

قسم: القانون العام

كلية: القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ: 2019/04/24

3) عضو خارجي : أ.د/ عبد السلام سالمي

الدرجة: أستاذ

كلية القانون – جامعة عجمان للعلوم والتكنولوجيا

التوقيع: _____ التاريخ: 2019/04/24

اعتمدت الأطروحة من قِبل:

1) عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور / محمد حسن على محمد

التوقيع: _____ التاريخ : ١٥/١٠/٢٠١٩

2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ على المرزوقي

التوقيع: Ali Hamza التاريخ : 4/7/2019

حقوق النشر © 2019 فاطمة نجيب سلطان الهاجري
حقوق النشر محفوظة

الملخص

تحظى قضية تلوث الغذاء باهتمام واسع لما للغذاء من أهمية في الحفاظ على حياة الإنسان وصحته، حيث ذهبت العديد من التشريعات إلى الإعتناء بحماية سلامة الغذاء. وهدفت دراسة هذا الموضوع إلى بيان مدى كفاية التشريعات الصادرة في مجال حماية سلامة الغذاء سواء الاتحادية أو المحلية من خلال التحليل والمقارنة فيما بينها، فتوضح الدراسة ماهية سلامة الغذاء والمصطلحات المتشابهة والقريبة منها والمصادر المؤثرة عليها، إلى جانب أنها تستعرض التشريعات التي كفلت حماية الغذاء في الدولة.

كما سعت هذه الدراسة إلى إيضاح دور الجهات الإدارية المختصة في حماية سلامة الغذاء بما تملكه من وسائل وإجراءات وتدابير وجزاءات إدارية تستعين بها لتنفيذ وتطبيق تشريعات الغذاء للوصول إلى الغاية التي وجدت من أجلها وهي ضمان سلامة الغذاء وملاءمته للاستهلاك الآدمي.

وقد أظهرت نتائج هذا الموضوع أنه على الرغم من وجود التشريعات الخاصة بالغذاء وكفايتها إلا أنه يصعب تطبيقها في الواقع؛ لوجود تشريع اتحادي بشأن الغذاء وآخر محلي قد تتداخل وتتعارض الأحكام الواردة في كل منهما، إلى جانب عدم تقيد أصحاب المنشآت الغذائية بهذه التشريعات. كما أشارت النتائج إلى أهمية وجود التشريعات المساندة لقوانين سلامة الغذاء في حماية الغذاء في النواحي التي لم تتطرق لها تشريعات الغذاء أو غفلت عنها.

كلمات البحث الرئيسية: سلامة الغذاء، حماية الغذاء، قانون الغذاء، جهة الإدارة، الضبط الإداري.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

THE LEGAL PROTECTION OF FOOD SAFETY IN THE UNITED ARAB EMIRATES

Abstract

The issue of food pollution has a wide interest because of the importance of food in human life and health. Wherefore, many legislation tend to take care of Food Safety. The study of this subject aimed to indicate the adequacy of federal and local legislation that issued to protect Food Safety through analysis and comparison between these legislations. It clarifies the meaning of food safety and the terminologies similar to it and the sources which are affecting it. Moreover, it reviews the legislation that ensured food protection in the country.

In addition, the study aimed to explain the importance of the role of administrative authorities to protect food through the powers, the procedures and the administrative sanctions to implement food legislation to achieve the purpose of what were found in a way that ensures food safety and suitability for human consumption.

The results of the topic have been shown that despite the existence of food legislation, but still difficult to apply it in the field due to the federal and the local legislation that may interfere or conflict with the provisions contained in each, as well non-compliance of the food legislation by food establishments' owners. Further more, the results indicated the importance of legislations that supporting food safety laws to protect food in areas that have not been addressed by food legislation.

Keywords: Food safety, Food protection, Food law, Administration authority, Administrative control.

شكر وتقدير

الحمدلله الذي أنعم علي بالتوفيق والتيسير والقدرة على المواصلة لإتمام هذه الإطروحة، وبعد،

يقتضي واجب الوفاء والإخلاص بعد انتهائي من إنجاز هذا العمل بعون الله، أن اتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي الفاضل الدكتور طارق أبو الوفا المشرف على الرسالة الذي لم يدخر جهداً في مساعدتي ونصحي وإرشادي لإكمال هذا العمل بأفضل صورة.

والشكر موصول إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة، على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة، وتفضلهم علي بجزء من وقتهم الثمين لقراءة البحث للتعليق عليه بالتوجيهات والنصائح.

كما أتوجه بجزيل الشكر والإمتنان إلى الأساتذة الأفاضل الذين تلقيت العلم على أيديهم طوال مراحل الدراسة. وأقدم شكري وتقديري لجميع الإداريين في جامعة الإمارات والموظفين في المحكمة الاتحادية العليا وجهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وموظفين مكتبة جامعة الإمارات وأخص منهم بالشكر الأستاذ كامل محمد لما قدمه لي من مساعدة ولما يبذله من اهتمام وجهود متواصلة وسعي دائم للوصول إلى كل ما يحتاجه الطلبة من مراجع ومصادر تعين في الدراسة.

كما يطيب لي أن أقدم خالص شكري للأخت فوزية الكثيري التي كان لها الفضل في تزويدي بالمعلومات الحديثة والمصادر القيمة بشأن بحثي، وأتمنى لها دوام النجاح والتوفيق.

وأسجل شكري وعظيم امتناني لكل من قدم لي العون والمساعدة وساهم في إفادتي ولو بحرف لإتمام هذه الإطروحة وإخراجها بالشكل الذي هو عليه الآن.

والشكر كل الشكر موجه إلى عائلتي وأحبتي على صبرهم ومؤزرتهم وتشجيعهم لي طيلة فترة كتابة الأطروحة.

فجزاهم الله جميعاً خير الجزاء

الإهداء

إلى والدي.. رحمه الله

إلى والدتي.. أمدها الله بموفور الصحة والعافية

إلى إخوتي.. وأخواتي.. وزوجي.. حفظهم الله

وكل من مد يد العون..

قائمة المحتويات

العنوان i

إقرار أصالة الأطروحة ii

حقوق الملكية والنشر iii

إجازة أطروحة الماجستير iv

الملخص vi

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية vii

شكر وتقدير viii

الإهداء ix

قائمة المحتويات x

المقدمة 1

المبحث الأول: سلامة الغذاء في التشريعات القانونية 6

المطلب الأول: ماهية سلامة الغذاء والمصادر المؤثرة عليه 7

الفرع الأول: المصطلحات الخاصة بسلامة الغذاء 9

الفرع الثاني: المصادر المؤثرة على سلامة الغذاء 20

المطلب الثاني: تشريعات حماية الغذاء في دولة الإمارات 29

الفرع الأول: حماية الغذاء بموجب قانون حماية المستهلك 30

الفرع الثاني: حماية الغذاء في التشريعات البيئية 33

الفرع الثالث: حماية الغذاء في قانون مكافحة الغش التجاري 38

الفرع الرابع: حماية الأدوية والمستحضرات الطبية والصيدلانية في القانون الاتحادي لمهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية 42

الفرع الخامس: حماية الغذاء بواسطة أجهزة رقابة الأغذية 43

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري في حماية الغذاء 51

المطلب الأول: إجراءات وتدابير الضبط الإداري لحماية الغذاء 53

الفرع الأول: الحظر (المنع) 54

الفرع الثاني: الإلزام (الأمر) 57

الفرع الثالث: الترخيص (الإذن السابق) 59

الفرع الرابع: الإبلاغ (الإخطار السابق) 62

الفرع الخامس: الحوافز ووسائل الترغيب 66
الفرع السادس: القوة المادية الجبرية 68
المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء 73
الفرع الأول: الإنذار أو التنبيه 75
الفرع الثاني: الغرامة الإدارية 78
الفرع الثالث: إغلاق المحل المخالف 82
الفرع الرابع: إلغاء أو سحب الترخيص 86
الخاتمة 91
التوصيات والمقترحات 93
المصادر والمراجع 96

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد:

لقد أدت ضغوط الإنسان على البيئة إلى ظهور العديد من مشاكل تلوث البيئة، ولاشك أن أي تلوث بيئي يؤثر على سلامة الإنسان. ولما كان الغذاء هو أحد أهم مكونات البيئة الذي لا يستطيع أي أنسان أن يستغني عنه فيمكننا القول وبلا شك، أن أي تلوث بيئي مهما كان نوعه أو حجمه سيؤثر على سلامة الغذاء.

فالتلوث الغذائي أصبح خطراً يهدد حياة الإنسان وصحته بسبب التغيرات الكبيرة في طبيعة المنتجات الغذائية، الأمر الذي أدى إلى إزدياد قلق الناس حول سلامة الأغذية. فإلى جانب التلوث البيئي -الذي يعتبر أحد أسباب تلوث الغذاء- هناك بعض الشركات والتجار والمنتجين والمتعاملين بالمواد والخدمات الغذائية يبحثون عن الربح السريع بإتباع أساليب غير مشروعة باستخدام وسائل الغش، حيث يلجأ معظم المزارعين إلى استخدام الأسمدة والمخصبات والمنشطات الصناعية من أجل إنتاج أكبر كمية ممكنة من المواد الغذائية بأسرع وقت، وسد حاجة السوق في كل الأوقات والمواسم، ولا يخفى أن هذه المواد قد تؤدي إلى تغيير في مركبات الغذاء الأصلية مما يؤثر على سلامة الغذاء وبالتالي الإضرار بالصحة العامة للإنسان.

وقد حظي الإنسان منذ زمن برعاية الأديان السماوية والأنظمة المدنية التي أقرت له الحق في سلامة جسمه والحفاظ على صحته وحياته، وكان من وسائل ذلك ضمان سلامة الغذاء الذي يعتاش ويقتات عليه. فنتيجة لما يحتله موضوع سلامة الغذاء من أهمية في الحفاظ على صحة الإنسان واعتباره غاية تهم كل شعوب الأرض بغض النظر عن معتقداتهم وطبيعة أنظمتهم السياسية، اتجهت

العديد من دول العالم إلى إصدار تشريعات خاصة بالغذاء تهدف إلى ضمان سلامة الغذاء وحمايته من التلوث.

وقد لحقت دولة الإمارات العربية المتحدة بركب الدول الرائدة في هذا المجال حيث أصدرت القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء، وسبقه في ذلك القانون المحلي رقم (2) لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي والقانون المحلي رقم (2) لسنة 2009 بشأن الرقابة على الغذاء في إمارة رأس الخيمة. وسيكون من شأن دراستنا وأولويات اهتمامها دراسة قانون سلامة الغذاء الاتحادي وقانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي باعتباره الأقدم والأشمل والكافي لإجراء المقارنة. حيث تهدف هذه التشريعات إلى ضمان سلامة الغذاء المتداول وملائمته للاستهلاك الآدمي لحماية صحة المستهلك من خلال إزالة أو الحد من المخاطر المرتبطة بالغذاء عن طريق فرض القيود والموانع على طرحها للتداول وتسويقها للاستهلاك الآدمي أو الحيواني، وحظر بيع أو استيراد أي مواد غذائية يثبت في أي وقت أنها مضرة بالصحة العامة.

وعلى الرغم من أن الحماية القانونية للغذاء الواردة في هذه التشريعات تتمثل في الحماية الجنائية والحماية الإدارية، إلا أن موضوع دراستنا سيقتصر على الحماية الإدارية للغذاء. فتحقيق مقصد سلامة الغذاء يتم عبر أجهزة إدارية إما اتحادية أو محلية، وقد أناط قانون سلامة الغذاء الاتحادي هذه المهمة إلى وزارة التغيير المناخي والبيئة والسلطات المحلية في كل إمارة في حين أن قانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي جعل هذه المهمة لجهاز أبوظبي للرقابة الغذائية والذي أصبح هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية.

وحماية الغذاء ضرورة لابد من الوفاء بها من جانب الدولة بهيئاتها الإدارية، حيث إن الحاجة لغذاء نظيف خالٍ من أي تلوث يعد من الواجبات المهمة التي يجب على الإدارة القيام بها، من خلال فكرة الضبط الإداري، والتي تتيح للسلطة الإدارية اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والمنعية التي تهدف إلى حماية الغذاء من خطر التلوث.

وقد أظهر لنا الواقع العملي نتائج الدور الذي تقوم به هذه الهيئات الإدارية عن طريق الضبط الإداري في ضمان سلامة الغذاء من خلال ما تتمتع به هذه الهيئات من قدرات ووسائل خاصة تمكنها من سرعة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإلزام متداولي الغذاء بالتقيد بأحكام التشريعات الغذائية. كما يمكن الضبط الإداري هذه الهيئات من توجيه الإنذارات للمخالفين للشروط والمواصفات الصحية للغذاء، وإصدار قرارات غلق المنشآت الغذائية المخالفة لأحكام القانون وغيرها من الإجراءات والتدابير التي أدت إلى تقليل عدد المخالفات الغذائية وازدياد اهتمام أصحاب المشاريع الغذائية بضمان سلامة الغذاء لتقديم الأطعمة الملائمة للاستهلاك الآدمي.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع لما يحتله من حيز في نفوس الناس لارتباطه بمصير الإنسان وصحته. فهو يجيب على التساؤلات التي يمكن أن تثار حول ماهية التلوث الغذائي ومصادره، ويبين أهمية دور الإدارة في مجال حماية الغذاء، ويوضح الوسائل القانونية والسلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المختصة بحماية الغذاء والرقابة عليه، كما يبين الجزاءات الإدارية المترتبة على كل من يقوم بتلويث الغذاء ويؤثر على سلامته.

ويرجع سبب اختياري لهذا الموضوع إلى تفاقم ظاهرة تلوث الغذاء وما يترتب عليها من أمراض وحالات تسمم غذائي تهدد مصير الإنسان والكائنات الحية أجمع، مما دفعني إلى البحث عن الدور الذي يمكن للإدارة والجهات المعنية أن تلعبه في هذا المجال حمايةً لصحة الإنسان.

بالإضافة إلى حداثة هذا الموضوع وقلة وندرة الدراسات والأبحاث حوله وعدم شمولها لجوانب الموضوع كافة. حيث تناولت الدراسات السابقة موضوع حماية البيئة من التلوث دون أن تتعرض أو تتطرق لمسألة تلوث الغذاء، الأمر الذي دعاني إلى إختيار هذا الموضوع في سبيل سد هذا الفراغ في المكتبة العربية.

وترجع إشكالية هذا الموضوع لما يثيره من تساؤل في نفوس الباحثين القانونيين، والتي تقوم بالأساس حول مدى قدرة الإدارة في ظل التشريعات الحالية على حماية الغذاء، وذلك من خلال البحث

في مدى كفاية التشريعات الصادرة في مجال حماية الغذاء في الحفاظ على صحة الإنسان، وهل تم تطبيق وتفعيل النصوص القانونية ذات العلاقة بفاعلية على أرض الواقع؟ وهل نجحت هذه التشريعات في وضع حد لتلوث الغذاء؟ وماهي الوسائل والإجراءات القانونية المتاحة للإدارة والجهات المختصة والتي يمكن أن يستعان بها لحماية الغذاء؟

وقد اعتمدت في دراستي لهذا الموضوع على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل مضمون النصوص القانونية الاتحادية والمحلية والمقارنة فيما بينها، والتي تتناول موضوع حماية الغذاء والتدابير والإجراءات التي يمكن للإدارة أن تلجأ لها من أجل حماية الغذاء، للتوصل إلى معرفة مدى كفاية هذه النصوص في مجال حماية سلامة الغذاء حفاظاً على صحة الإنسان.

ولاشك أن هناك العديد من الدراسات السابقة في هذا الموضوع، إلا أنه من خلال بحثي لم أعثر على بحث متخصص في هذا الموضوع رغم وجود بعض الأبحاث القريبة منه. فالدراسات السابقة تناولته بشكل عام عند حديثهم عن الحماية القانونية للبيئة، مثل ما ورد في مؤلف الأستاذ الدكتور نواف كنعان والدكتور محمد قدري حيث اقتصر تناولهم لموضوع الحماية القانونية للغذاء على بيان مصادر تلوث الغذاء والتشريعات التي كفلت حماية الغذاء دون التطرق إلى القوانين الخاصة بالغذاء، ودون الإشارة إلى دور الضبط الإداري الخاص بحماية الغذاء وما يملكه من وسائل وإجراءات تضمن سلامة الغذاء، وهو ما سيتم تناوله في هذا البحث ليغطي الجوانب التي لم تتطرق لها الدراسات السابقة بشأن هذا الموضوع.

وسنرى كل ذلك من خلال تناولنا لهذا الموضوع الذي يهدف إلى بيان مدى كفاية التشريعات الصادرة بشأن سلامة الغذاء، ومدى قدرة الجهات الإدارية المختصة بتطبيق وتنفيذ هذه التشريعات في الواقع العملي بما تملكه من وسائل وسلطات وإجراءات تلجأ إليها لحماية سلامة الغذاء. حيث قسمت هذا الموضوع إلى مبحثين يندرج تحت كل منهما مطلبين وعدة أفرع، فجاء المبحث الأول بعنوان سلامة الغذاء في التشريعات القانونية، ويتناول المطلب الأول منه ماهية سلامة الغذاء

والمصادر المؤثرة عليه، حيث يبين المصطلحات الواردة في قانون الغذاء الاتحادي وقانون الغذاء لإمارة أبوظبي، ثم يعدد المصادر المؤثرة على سلامة الغذاء، حيث تختلف الأسباب المؤثرة على سلامة الغذاء باختلاف مصادرها فتجعل من الغذاء غير صالح للإستهلاك الآدمي.

ويتطرق المطلب الثاني إلى استعراض تشريعات حماية الغذاء في الدولة التي تضمنت أحكام وقواعد خاصة تكفل حماية الغذاء من التلوث، من مثل الأحكام الواردة في نصوص التشريعات البيئية وقانون حماية المستهلك وقانون مكافحة الغش التجاري وقانون مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية.

أما المبحث الثاني يتناول وسائل الضبط الإداري في حماية الغذاء، فالحماية الإدارية للغذاء تكمن في فكرة الضبط الإداري التي تمكن السلطات المختصة من اتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة لحماية الغذاء. ويوضح المطلب الأول إجراءات وتدابير الضبط الإداري لحماية الغذاء. حيث تلجأ الجهات الإدارية إلى عدة إجراءات وتدابير لحماية سلامة الغذاء تتمثل هذه الإجراءات في: الحظر، الترخيص، الإلزام، الحوافز ووسائل الترغيب، القوة المادية الجبرية.

ويعرض المطلب الثاني الجزاءات الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء، ورغم أن الحماية القانونية للغذاء تشمل الجزاءات الجنائية والجزاءات الإدارية إلا أن دراستنا ستقتصر على الجزاءات الإدارية. حيث سنبين في هذا المطلب الجزاءات الإدارية التي يمكن للإدارة أن توقعها على كل من يخالف أحكام تشريعات الغذاء لحملهم على إزالة مخالفاتهم وإلزامهم على احترام القانون. وذلك بما تملكه الإدارة من سلطة إنذار وتنبيه المخالفين، وفرض الغرامات الإدارية. إلى جانب حقها في إغلاق المنشأة الغذائية المخالفة وطلب سحب الترخيص.

وأخيراً، اسأل الله إن يوفقني في هذا الموضوع وينفعنا به، وحسبي أنني لم ادخر جهداً في محاولة الوصول به إلى درجة الإتقان، لكن الكمال لله وحد.

والله ولي التوفيق

المبحث الأول: سلامة الغذاء في التشريعات القانونية

يعتبر الغذاء من أهم عناصر البيئة الذي لا يمكن أن يستغني عنه الإنسان لما يوفره لجسم الإنسان من طاقة ووقاية من الأمراض، كما يساهم في تجديد خلايا جسم الإنسان وإكمال نموه[1]. ويقصد بالغذاء مجموعة المواد التي يتناولها الإنسان –من أصل حيواني أو نباتي أو كيميائي- تضمن له القيام بنشاطاته الحيوية بشكل صحي وسليم، فتمد جسم الإنسان بما يحتاجه من عناصر للقيام بالوظائف الحيوية من أجل البقاء على قيد الحياة[2].

والغذاء بطبيعته سواء أكان من مصدر حيواني أم من مصدر نباتي يكون عرضة للتلوث الغذائي، والذي يقصد به إصابة المادة الغذائية للإنسان التي بها قوام حياته وبدنه بمادة ضارة تؤدي إلى إفسادها أو تسممها أو التأثير على سلامتها بأي درجة من درجات التلوث[3].

ونتيجة للأهمية المتناهية للأغذية وما ينجم عنها من أضرار جدية على صحة الإنسان بسبب تلوث الغذاء، ولما يحتله موضوع الغذاء من حيزٍ كبيرٍ في نفوس الناس لارتباطه بمصير الإنسان والحيوان والنبات وشدة حاجتهم إليه، اعتنت التشريعات الإماراتية بحماية الغذاء من التلوث. فقد اتجهت دولة الإمارات إلى إصدار تشريعات متخصصة بسلامة الغذاء. حيث صدر القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء، والقانون المحلي بشأن الغذاء الخاص بإمارة أبوظبي. وتهدف هذه التشريعات التي ستكون موضوع دراستنا إلى ضمان سلامة وملائمة الغذاء المتداول ومراقبته خلال مراحل السلسلة الغذائية للتحقق من صلاحية المادة للاستهلاك الآدمي، وحماية صحة المستهلك من خلال إزالة أو الحد من المخاطر المرتبطة بالغذاء، ويشمل ذلك حماية المستهلك من الغذاء الضار بالصحة أو المغشوش أو الفاسد أو غير الملائم.

---

[1] أ. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، ط3، 2016م، ص267.
[2] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، قانون حماية البيئة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015م، ص355.
[3] د. محمد قدري حسن، الحماية القانونية للبيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013م، ص278.

كما تضمنت التشريعات البيئية والتشريعات الأخرى المكملة أو المساعدة لها نصوصاً قانونية تكفل حماية الغذاء من التلوث من خلال فرض موانع أو قيود على طرحها للتداول وتسويقها للإستهلاك الأدمي، وحظر عرض أو بيع أو استيراد أي مواد غذائية يثبت أو يشك بها في أي وقت أنها مضرة بالصحة العامة[4]. بالإضافة إلى وجود جملة من الأنظمة والقرارات والأدلة والأوامر والتوجيهات والسياسات العامة، تعالج جوانب متعددة ومتنوعة من مشكلات سلامة الغذاء، والتي تتبعها الإمارات المحلية إلى جانب القانون الاتحادي لسلامة الغذاء.

وعليه فإن طبيعة البحث في سلامة الغذاء في التشريعات القانونية تقتضي البحث في ماهية سلامة الغذاء والمصادر المؤثرة عليه في المطلب الأول، ثم بيان تشريعات حماية الغذاء في الدولة في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية سلامة الغذاء والمصادر المؤثرة عليه

يقصد بسلامة الغذاء خلوه من جميع عوامل التلوث الميكروبيولوجي أو البيئي الذي يحوله إلى غذاء ضار بصحة المستهلك، ويتضمن ذلك عوامل التلف والانحلال الذاتي. والأغذية عامة تكون معرضة للتلوث من بداية إنتاجها حتى وصولها إلى يد المستهلك، وذلك عن طريق عدة مصادر، وبدرجات مختلفة تبدأ بالتربة والمياه ثم الحيوان والحشرات وتنتهي بالإنسان وطرق تداوله وتعامله مع الغذاء أثناء الإنتاج أو التصنيع أو التوزيع أو التسويق أو التخزين أو الإعداد أو التقديم، مما يؤثر على درجة سلامتها وجودتها. وسلامة الغذاء تعبر عن مدى صلاحية الغذاء للاستهلاك وخلوه من عوامل الضرر لصحة المستهلك، وكذلك عن مدى صفاته التركيبية وقيمته التغذوية وتقبل المستهلك له[5].

---

[4] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص356.

[5] د. حسيب رجب، مفهوم سلامة الغذاء وجودته، http://shamela.ws/browse.php/book-8340/page-215 (تاريخ 2018/1/15م).

فسلامة الغذاء قد تتأثر بعدة عوامل فيصبح الغذاء غير صالح للإستهلاك الآدمي؛ نتيجة لتعرضه للتلوث الغذائي الذي تتعدد أسبابه بتعدد مصادره، فقد يكون مصدر التلوث الغذائي المخلفات الصناعية ومخلفات الصرف الصحي، أو الأسمدة والمخصبات الزراعية، أو الغش التجاري، أو التلوث الإشعاعي[6] وغيرها من المصادر التي تؤدي إلى تغيير خواص الغذاء وصفاته. وسنتناول هذه المصادر المؤثر على سلامة الغذاء بالتفصيل في دراستنا لموضوع الحماية القانونية لسلامة في الغذاء في دولة الإمارات.

والجدير بالذكر أن هناك عدة مصطلحات قريبة من مصطلح سلامة الغذاء يصعب التمييز بين بعضها البعض مثل: صحة الغذاء، الغذاء الفاسد، الغذاء المضلل، الغذاء المغشوش، ملائمة الغذاء، المواد الغذائية الضارة بالصحة وغيرها من المصطلحات المتشابهة الواردة في تشريعات سلامة الغذاء. بالإضافة إلى أن النظام القانوني لسلامة الغذاء في دولة الإمارات، يتكون من تشريعات اتحادية وأخرى محلية، ومن نظم وسياسات وأدلة وقرارات. فإلى جانب القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء، هناك القانون المحلي رقم (2) لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي. مع ملاحظة وجود بعض الاختلافات بين هذين التشريعين المعنيين بسلامة الغذاء. وسيكون من شأن دراستنا وأولويات اهتمامها دراسة هذين التشريعين وبيان مالهما وماعليهما، والتداخل الملحوظ بينهما.

وكل ذلك سيتم بيانه من خلال هذا المطلب الذي سأتناول في (فرعه الأول) المصطلحات الخاصة بسلامة الغذاء التي وردت في القانون الاتحادي والقانون المحلي لسلامة الغذاء، ومن ثم سأتطرق إلى بيان المصادر المؤثرة على سلامة الغذاء في (الفرع الثاني)، وذلك على النحو التالي:-

[6] د.نواف كنعان، مرجع سابق، ص267.

الفرع الأول: المصطلحات الخاصة بسلامة الغذاء

إن مفهوم سلامة الغذاء في التشريعات الإماراتية له معانٍ متعددة ومتنوعه، يصعب معها وضع مظاهر الاختلاف والفروق الفاصلة بينها؛ حيث وردت مصطلحات قد تدخل بقدر أو آخر تحت مفهوم سلامة الغذاء، فمثلاً في قانون إمارة أبوظبي بشأن الغذاء ورد مصطلح المادة الغذائية الضارة والمادة الغذائية المغشوشة. وفيما يتعلق بالقانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء فقد فصل بين المصطلحات الواردة فيه رغم أنه ليس باليسير التمييز بينها فليس من السهل التمييز بين سلامة الغذاء وصحة الغذاء، فقد أصبح من المحير توصيف واقع الحال مع وجود أغذية جاهزة يكثر عليها الطلب، على الرغم من أن لا أحد يختلف عن كونها غير صحية[7].

وقد ازداد عدد الأشخاص الذين يتناولون غذائهم خارج مساكنهم، وازداد عدد المطاعم ذات الخدمة السريعة، مما أدى إلى تغيير كبير في النمط الغذائي للفرد. ورافق هذا التوسع التطور في طرق تصنيع الأغذية وتحضيرها وتوزيعها، الأمر الذي قد يعرض الغذاء لعوامل الخطر والفساد والتسمم الغذائي[8]. مما دعا إلى إيجاد معانٍ مستجدة ومستحدثه تنظم الأغذية المتداولة المسموح بها على الرغم من أنها غير صحية أو يصعب التسليم بأنها مستوفية المواصفات المطلوبة لسلامة الغذاء.

وعليه سنبحث في المصطلحات الخاصة بسلامة الغذاء الواردة في قانون سلامة الغذاء الاتحادي رقم 10 لسنة 2015 والقانون رقم 2 لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي، والذي يعد من أوئل التشريعات على مستوى دولة الإمارات التي اهتمت بمجالات سلامة الغذاء في الإمارة، ومنعت المساس بالغذاء، حيث حرص قانون أبوظبي على ضمان أعلى معايير لسلامة وجودة المواد الغذائية المعدة للإستهلاك الآدمي. من أهم المصطلحات التي وردت في هذا القانون المحلي:-

---

[7] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، النظام القانوني لسلامة الغذاء، دار الكتب القانونية، أبوظبي، ط1، 2017م، ص37.
[8] د. أيمن مزاهرة، أنس بليبل، أمل عبدالله، صحة الإنسان وسلامة الغذاء، دار اليازوري، عمان، ط1، 2001، ص162.

أولاً- المادة الغذائية

حيث نصت عليها المادة الأولى من قانون أبوظبي بأنها "أية مادة أو جزء من مادة مخصصة للاستهلاك الآدمي بطريق الأكل أو الشرب، سواء كانت خاماً أو مصنعة أو شبه مصنعة، بما في ذلك المشروبات ومياه الشرب ولبان المضغ، وأية مادة تدخل في تصنيع وتحضير ومعالجة المادة الغذائية، ويستثنى من ذلك الأدوية الطبية والتبغ ومواد التجميل".

في حين جاء النص عليها في القانون الاتحادي بمصطلح الغذاء فعرفها بأنها "أية مادة أو جزء منها خام أو أولية أو مصنعة أو شبه مصنعة مخصصة للاستهلاك الآدمي بطريق الأكل أو الشرب، بما في ذلك المشروبات ومياه الشرب المعبأة والمخللات والبهارات ولبان المضغ، وأية مادة تدخل في تصنيع وتحضير ومعالجة الغذاء، إلا أنها لا تشمل مواد التجميل أو التبغ أو المواد التي لا تستخدم إلا كعقاقير".

ويلاحظ من هذين النصين أنهما متشابهان في المعنى مع بعض الاختلاف في الصياغة حيث أشار القانون الاتحادي إلى المواد التي لا تستخدم إلا كعقاقير، أما قانون أبوظبي فقد استخدم مصطلح الأدوية الطبية، فجاء النص المحلي أكثر دقة ووضوحاً وسهولةً؛ ذلك أن مصطلح الأدوية الطبية أسهل على الفهم والتحديد من العقاقير.

وفي كلا الحالتين أياً كانت الصياغة يلاحظ أن المشرع استبعد أي مادة تتخذ شكل العقاقير فلا تعتبر مادة غذائية تخضع لحماية قوانين الغذاء. الأمر الذي يثير التساؤل حول المكملات الغذائية والبروتينات الرياضية التي لا تستخدم إلا كعقاقير طبية. فهي تتخذ شكل العقاقير إلا أن لها فوائد وخواص غذائية تقوم مقام الغذاء. فهل مثل هذه المنتجات تخضع لمعايير الإنتاج الغذائي والرقابة الغذائية؟ أم أنها تخضع لقوانين الأدوية والرقابة الطبية؟

فالمكملات الغذائية تركيبة مستخلصة من مكونات غذائية طبيعية حيوانية أو نباتية أو غيرها من المواد الداخلة ضمن الوجبة الغذائية، وهي تنتج بمختلف الأشكال والأحجام فقد تكون أقراص أو

كبسولات تحتوي على المادة الغذائية أو المركب الغذائي الذي يهدف الرياضي إلى زيادة نسبته في الجسم أو الخلايا العضلية للحصول على الطاقة اللازمة أو لزيادة مساحة الخلية العضلية من أجل الحصول على أعلى إنجاز رياضي[9].

فهذه المنتجات في أصلها تحوي فوائد غذائية بديلة أو مكملة للأطعمة التي يتناولها الإنسان رغم أنها تؤخذ في شكل عقاقير طبية، الأمر الذي يثير الشك حول استثناء المشرع لها واستبعاد كونها مادة غذائية. فنحن بحاجة لأن تكون خاضعة لقوانين الغذاء والرقابة الغذائية خاصةً بعد أن أصبحت أكثر استهلاكاً وأكثر رواجاً وانتشاراً في المحلات التجارية والجمعيات العامة وتملئ واجهات وأرفف المحلات الرياضية بأصناف متعددة وأنواع وأشكال وأحجام مختلفة يسهل الحصول عليها وإقتنائها دون حاجة لإظهار وصفة طبية، فقد باتت نمط حياة لدى العديد من المستهلكين الذين يرغبون في استهلاك نظام غذائي سليم وصحي.

أما إذا كانت هذه المكملات الغذائية لا تعد مواد غذائية إنما تعتبر أدوية طبية أو أنها تخضع لقانون الأدوية بحيث لا يشملها قانون الغذاء بالحماية والرقابة الغذائية، فإني أرى أن يكون مكانها الصيدليات وليس الأسواق والمحلات التجارية والرياضية، وأن يتم منع تداولها في مثل هذه الأماكن، وألا يتم الحصول عليها أو بيعها إلا بوصفة طبية تكون تحت إشراف الطبيب المختص وتكثيف الرقابة الصحية عليها لما لها من مخاطر تنتج عن كثرة تناولها.

ثانياً- السلسلة الغذائية

حيث جاء النص عليها في المادة الأولى من قانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي بأنها "كافة مراحل إنتاج المادة الغذائية وتصنيعها وتحضيرها ومعالجتها وتعبئتها وتغليفها وتجهيزها ونقلها وتخزينها وتوزيعها وتقديمها وبيعها للمستهلك". أما المادة الأولى من القانون الاتحادي نصت على

[9] فرات إبراهيم، منشطات وهرمونات غذائية بمتناول الشباب من دون وصفة طبية، جريدة المدى، https://almadapaper.net/Details/81625 (2019/3/25).

أن السلسة الغذائية هي "كافة المراحلة التي يمر بها الغذاء بدءاً من العلف ومروراً بالإنتاج الأولي حتى وصوله إلى المستهلك، بما في ذلك مراحل تصنيعه وتحضيره ومعالجته وتعبئته وتغليفه وتجهيزه ونقله وتخزينه وتوزيعه وتقديمه وعرضه وبيعه".

على الرغم من أن النصين أعلاه متقاربان إلا أن القانون الاتحادي أشار صراحة إلى كل المراحل التي يمر بها الغذاء ابتداءً من مرحلة العلف، لما له من أهمية تقتضي النص عليه صراحةً، حيث أن سلامة العلف من سلامة اللحوم والأغذية. كما جعل القانون الاتحادي من ضمن المراحل التي يمر بها الغذاء مرحلة عرضه السابق لبيعه مؤكداً أن يتم عرض الغذاء بشكل يتناسب مع المواصفات الصحية، في حين أن القانون المحلي لم يشمل ذلك. إلا أنه يمكن القول في كل الأحوال يسري الحكم الاتحادي بهذا الشأن على إمارة أبوظبي؛ ذلك أن القانون الاتحادي يسري على كافة إمارات الدولة بما فيها أبوظبي.

ثالثاً- المادة الغذائية الضارة بالصحة

نصت عليها المادة الأولى من قانون أبوظبي بأنها "المادة التي تحتوي على مخاطر خلال أية مرحلة من مراحل تداولها تجعلها غير مطابقة للمواصفات القياسية. وقد تؤثر سلباً على صحة الإنسان، سواء كانت محلية أو مستوردة". ولعل ما يقابلها في المادة الأولى من القانون الاتحادي مصطلح الغذاء الضار بالصحة والذي يقصد به "الغذاء الذي يحتوي على مخاطر في أصله أو اختلطت به خلال أي مرحلة من مراحل تداوله بحيث تجعله غير مطابق للتشريعات واللوائح الفنية المعمول بها في الدولة، ويؤثر سلباً على صحة المستهلك".

ويلاحظ على النص المحلي بعض التناقض؛ حيث عرف المادة الغذائية الضارة بالصحة بأنها المادة التي تحتوي على مخاطر خلال أية مرحلة من مراحل تداولها، وطالما أنها تحتوي مخاطر فإنه من المفترض أن تكون ضارة وتؤثر سلباً على صحة الإنسان. لكن رغم ذلك جاء النص واضعاً احتمالية تأثيرها سلباً على الصحة وذلك عندما أورد عبارة قد تؤثر سلباً على صحة الإنسان، أي أنه

يمكن أن يكون هناك مواد تحتوي على مخاطر إلا أنها لا تؤثر سلباً على صحة الإنسان مما يمكن معه استخدام هذه المواد في إنتاج الغذاء وتداوله، وهو ما لا يستقيم لا صياغةً ولا منطقاً فكان من الأفضل حذف كلمة (قد)، لأن المنطق يقتضي أن أي مادة غذائية تحتوي على مخاطر خلال أية مرحلة من مراحل تداولها تكون بلا شك مضرة بصحة الإنسان وتؤثر على سلامته.

إلا أن القانون الاتحادي تفادى هذا الأمر فلم يورد كلمة (قد)، فجاء خالياً من احتمالية تأثير هذه المخاطر التي يحتويها الغذاء على صحة الإنسان سواء كان يحتوي على المخاطر في أصله أو نتيجة لما يختلط به خلال أي مرحلة من مراحل تداوله.

كما يلاحظ أن القانون المحلي جاء محدداً لمصدر المواد الضارة سواء كانت محلية أم مستوردة في حين أن النص الاتحادي خلى من ذلك فلم يحدد إذا ما كانت المادة الغذائية مستوردة أم محلية.

رابعاً- المادة الغذائية المغشوشة

حيث نصت عليها المادة الأولى من قانون أبوظبي بأنها "المادة الغذائية التي يضاف لمكوناتها الأصلية مواد بهدف التقليل من جودتها وقيمتها الغذائية، أو التي يتم انتزاع بعض محتوياتها الغنية بقيمتها الغذائية، دون الإفصاح عن ذلك في بطاقة المادة الغذائية". ويقابلها في المادة الأولى من القانون الاتحادي الغذاء المغشوش، إلا أن المشرع أضاف عبارة "... أو تغيير أي من المعلومات الأصلية، دون الإفصاح عن ذلك في البطاقة الغذائية"، أي أن يكون الغذاء بخلاف المواصفات المذكورة على البطاقة الغذائية.

ويلاحظ أن المقصود بالغش في الغذاء هو ما يتعلق بالانتقاص من جودة الغذاء، وذلك من خلال إضافة مواد أخرى إليه، كإضافة الماء للحليب أو انتزاع بعض العناصر الغذائية فيه مثل انتزاع

الدسم من الحليب[10]. فالغش في هذه الحالة يكون بعيد عن احتمالات الإضرار بالصحة، حيث أن التقليل من القيمة الغذائية أو التغيير في معلومات الغذاء الأصلية لن يؤدي إلى الإضرار بصحة المستهلك.

فالأمر هنا يتمثل في أن السلع ليست ضارة بالصحة، لكنها لا تتوافق مع الضوابط والشروط والمقاييس واللوائح الفنية المعمول بها في الدولة، حيث يدخل على المادة الغذائية تغييراً في نوعها أو شكلها أو مصدرها أو طبيعتها دون الحصول على الموافقات المطلوبة، أو يتم الترويج لها على عكس حقيقتها.

خامساً- سلامة المادة الغذائية

ويقصد بها وفقاً للمادة الأولى من قانون أبوظبي "الإجراءات والتدابير الصحية المتخذة لحماية الصحة العامة من المخاطر المحتملة من المادة الغذائية". وهذه التدابير الصحية عرفتها ذات المادة بأنها إجراءات روتينية أو وقائية ضرورية لضمان سلامة المادة الغذائية وصلاحيتها للإستهلاك الآدمي في جميع مراحل السلسلة الغذائية.

أما ما يقابل هذا المصطلح في القانون الاتحادي هو مصطلح سلامة الغذاء والذي يقصد به "ضمان عدم تسبب الغذاء بضرر على المستهلك عند تداوله أو استهلاكه بحسب الاستخدام المقصود منه".

ويلاحظ من ذلك أن هناك عدم تناغم بين التشريعين ذلك أن معنى سلامة المادة الغذائية وفقاً لقانون أبوظبي ينصرف إلى الإجراءات والتدابير الصحية والتي تكون روتينية ووقائية لحماية الغذاء والصحة العامة، وهي إجراءات تقوم بها أجهزة الرقابة الغذائية المحلية لضمان سلامة المادة الغذائية. في حين أن معنى سلامة الغذاء وفقاً للقانون الاتحادي بشأن الغذاء ينصرف إلى ضمان عدم تسبب

[10] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص44.

الغذاء بضرر على المستهلك عند تداوله أو استهلاكه مما يعني أن ضمان سلامة الغذاء هي مسؤولية جميع الأطراف في كافة مراحل السلسلة الغذائية من الناقل إلى البائع، وليست مقصورة على أجهزة الرقابة الغذائية أو حصراً على الجهات المعنية بالرقابة على الغذاء الأمر الذي يستدعي تدخل المشرع لتعديل هذا الأمر ليتوافق القانون المحلي مع الاتحادي.

سادساً- المضاف الجانبي

ورد مصطلح المضاف الجانبي في القانون المحلي، في حين ورد في القانون الاتحادي بمصطلح المضاف الغذائي حيث عرفته المادة الأولى لكلا القانونين بأنه "أية مادة لا تعتبر غذاء أو جزءاً من مكوناته في حد ذاتها، سواء لها قيمة غذائية أم لا، وتضاف قصداً للغذاء لغايات تقنية، وينتج أو يتوقع أن ينتج من إضافتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أن تصبح هذه المادة أو منتجها الجانبي جزءاً من مكونات الغذاء أو تؤثر في خصائصه".

وهذه المواد المضافة للأغذية تضاف لأي غرض من الأغراض. وهي قد تكون طبيعية كالسكر والملح أو البهارات، وقد تكون مصنعة مثل أملاح النترات والنيترات التي تضاف للحوم والنكهات الصناعية والألوان. وتخضع المواد المضافة للأغذية لمواصفات محددة من قبل هيئة المواصفات. وتقسم المواد المضافة إلى مجموعتين أولها مجموعة المواد المأمونة، وهي التي لا يعرف لها ضرر مباشر على الإنسان، وهذه يمكن أن تستخدم بنسب مختلفة حسب المنتج الغذائي وحسب طرق التصنيع الصحيحة والجيدة. أما المجموعة الثانية فهي مواد قد يكون لها ضرر على الإنسان إذا أسيء استخدامها أو استهلكت كميات كبيرة منها وهذه تخضع لمواصفات تحدد الكميات المسموح بإضافتها للأغذية ونوع الأغذية المسموح إضافتها إليها، بحيث يكون استخدام هذه المواد في الأغذية مأموناً ولا يسبب أضراراً على الإنسان على المدى القصير أو الطويل[11].

[11] د. عايد راضي خنفر، التلوث البيئي، دار اليازوري، الأردن، 2013م، ص318-319.

سابعاً- المستهلك

وهو الشخص الذي يستخدم المادة الغذائية إشباعاً لحاجته الشخصية أو حاجات الآخرين. وهذا التعريف يتطابق مع ما ورد في القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء. كما أن قانون حماية المستهلك الاتحادي رقم 24 لسنة 2006 عرف المستهلك بأنه "كل من يحصل على سلعة أو خدمة – بمقابل أو بدون مقابل- إشباعاً لحاجته الشخصية أو حاجات الآخرين". والجدير بالذكر أن قانون حماية المستهلك ينطبق على مستهلك الغذاء أيضاً، ذلك أن قانون حماية المستهلك يقرر الحماية القانونية لمستهلك السلعة عامة بما فيها الغذاء[12]، مما يعني انطباقه على ما يتعلق بسلامة الغذاء. وحقوق المستهلك وفقاً لقانون حماية المستهلك تنطبق في ميدان الأغذية بل لعلها أكثر انطابقاً من غيرها من حالات الاستهلاك، فالحق في الأمان والاستهلاك الآمن يكون في أقصاه عند استهلاك الأغذية.

ونرى أنه قد يكون من المفيد إضافة عبارة بمقابل أو بدون مقابل لتعريف المستهلك الوارد في قانون الغذاء مثلما فعل قانون حماية المستهلك، حيث أن المستهلك قد يستهلك الغذاء دون مقابل كأن يكون عند مضيفه من الأقارب أو الأصدقاء فبدونها كأن هذا الغذاء الذي يُستهلك غير خاضع لقانون سلامة الغذاء عند عدم مراعاة متطلبات السلامة الواجبة في ذلك.

بالإضافة إلى أن صفة المستهلك لا تثبت باستخدام المادة الغذائية، إنما بشرائها، مما يعطي للمستهلك الحق في رد المادة الغذائية أو سحبها عند ثبوت عدم صلاحيتها أو لاحتوائها على مواد لا تتفق مع المواصفات المقررة قانوناً[13].

---

[12] حيث عرف القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 2006 بشأن حماية المستهلك في المادة (1) السلعة بأنها "منتج صناعي أو زراعي أو حيواني أو تحويلي بما في ذلك العناصر الأولية للمواد والمكونات الداخلة في المنتج". والغذاء ما هو إلا عبارة عن مادة مصنعة من مصدر زراعي أو حيواني، مما يعني انطباق قانون حماية المستهلك في مجال الغذاء باعتبار أن الغذاء سلعة يستهلكها الإنسان فتخضع أيضاً لحماية قانون حماية المستهلك إلى جانب قوانين الغذاء.

[13] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص48.

ثامناً- صلاحية المادة الغذائية

ويقصد بها "الحالة التي تكون فيها المادة الغذائية سليمة ومقبولة للاستهلاك الآدمي أو حسب الغاية التي أعدت لها وتحقق متطلبات جودة وسلامة المادة الغذائية" وبالنظر لقانون الغذاء الاتحادي يُرى أنه لم يتضمن تعريف مقابل لهذا المصطلح إنما ورد مصطلح متقارب له في التعريف وهو ملاءمة الغذاء حيث عرفه بأنه "ضمان أن الغذاء مقبول للاستهلاك الآدمي وفق الاستخدام المقصود منه". إلا أنه يلاحظ أن القانون الاتحادي لم يتضمن عبارة (تحقق متطلبات جودة وسلامة المادة الغذائية)، وبحسب ما أرى أن القانون الاتحادي اكتفى في هذا التعريف بأن يكون الغذاء ملائم وصالح للاستهلاك بغض النظر عما إذا كانت جودة الغذاء انتقصت وقلت قيمته الغذائية أم لا. فيكون الغذاء في هذه الحالة صالح للإستهلاك وإن كانت جودته غير عالية، حيث أنه لن يضر بصحة الإنسان إذ ما تناوله. وكان من الأفضل أن تضاف هذه العبارة حتى لا يحتج أصحاب المنتجات المغشوشة بأن أغذيتهم ملائمة وصالحة للاستهلاك. فالغش في الغذاء كما سبق ورأينا أنه انتقاص في جودة الغذاء.

وعليه من حسن السياسة توحيد المصطلحات والتعاريف الواردة في قانون سلامة الغذاء الاتحادي وقانون الغذاء لإمارة أبوظبي. كما ندعو إلى اختصار قائمة مصطلحات الغذاء وسلامته؛ لتيسيير التطبيق على المخاطبين بالتشريع من الجمهور أو من محترفي تداول الغذاء. حيث أن كثرة المصطلحات تؤدي إلى التشتت وصعوبة التمييز فيما بينها. كما نرى أنه من الضروري الإشارة إلى السلع المقلدة، والتي تم ذكرها في قانون مكافحة الغش التجاري في المادة الأولى حيث عرفت السلع المقلدة بأنها "السلع التي تحمل دون إذن علامة تجارية مطابقة أو مشابهة للعلامة التجارية المسجلة بصورة قانونية". فقد خلت التشريعات الخاصة بسلامة الغذاء من التطرق إلى المنتجات الغذائية المقلدة[14]، حيث كثرت في الآونة الأخيرة منتجات غذائية تحمل دون إذن علامة تجارية مشابهة لعلامة تجارية مسجلة وفقاً للقانون.

[14] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص48.

فيما سبق رأينا المصطلحات التي وردت في القانون رقم 2 لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي، والتي كانت متقاربة ومتشابهة مع المصطلحات التي وردت في قانون سلامة الغذاء الاتحادي. ورغم هذا التقارب إلا أن القانون الاتحادي تفرد ببعض المصطلحات التي لم ترد في القانون المحلي كالغذاء الفاسد، الغذاء المضلل، صحة الغذاء، وما يهمنا هنا التعاريف الآتية:

1- الغذاء الفاسد

وهو الغذاء الذي طرأت عليه تغيرات غير مقصودة في خصائصه الظاهرية أو التذوقية، كالمظهر أو القوام أو الرائحة أو الطعم أو النكهة، تجعله غير صالح للاستهلاك الآدمي أو تعمل على خفض جودة صلاحيته للأكل. من مثل فقدان اللحم لصلاحيته بمضي المدة، أو انتهاء صلاحية الألبان، واختلاف طعم وشكل المنتج.

فالغذاء يتعرض لأنواع عديدة من التحولات والتغييرات مما يؤثر على صفاته، إلا أن بعض هذه التغيرات غير المرغوبة تسبب فساد الأكل ولا تكون مصحوبة بأمراض، والبعض الآخر يسبب تسمماً غذائياً بشكل مباشر. لكن هناك بعض حالات تغيير الأغذية تعتبر مرغوبة وذات أثر إيجابي، كما هو الحال في تخمر عصير الفاكهة لإنتاج الخل، وقد يكون الفساد مرغوباً لدى البعض، وليس مرغوباً لدى البعض الآخر، مما يعني اختلاف طباع وعادات الناس الغذائية. فالغذاء الفاسد هو الغذاء غير المقبول بالنسبة لمجموعة من الناس لأي سبب سواء كان من الناحية الصحية أو من ناحية الطعم أو الرائحة أو الشكل أو اللون[15].

2- الغذاء المضلل

عرفته المادة الأولى من القانون الاتحادي بأنه الغذاء الموصوف وصفاً مخالفاً للحقيقة بهدف

[15] د. أيمن مزاهرة، أنس بليبل، أمل عبدالله، مرجع سابق، ص61.

الترويج التجاري ويشمل أية معلومات غير دقيقة بشأنه. ويعتبر هذا الفعل عمل من أعمال المنافسة غير المشروعة، ويحق لأصحاب العلاقة من المنافسين أو حتى المستهلكين المطالبة بالتعويض[16].

3- صحة الغذاء

تعني صحة الغذاء بشكل عام بأنها جميع المقاييس الأساسية لإنتاج غذاء سليم صحي، ابتداءً من شراء المواد الغذائية والتخزين والإنتاج والتصنيع والتغليف والشحن والتداول والتخزين ومن ثم عرض المواد الغذائية للبيع حتى استهلاك الغذاء[17].

وقد عرفت المادة الأولى من القانون الاتحادي صحة الغذاء بأنها "كافة الظروف والتدابير الضرورية لضمان سلامة وملاءمة الغذاء خلال كافة مراحل السلسلة الغذائية". وهذا التعريف يتشابه مع تعريف التدابير الصحية التي يجب أن تتخذ لضمان سلامة المادة الغذائية في قانون أبوظبي. حيث أن هذه الإجراءات والتدابير الصحية تتخذ لحماية الصحة العامة من المخاطر المحتملة من المادة الغذائية، فهي ضرورية لضمان سلامة المادة الغذائية وصلاحيتها للاستهلاك الآدمي وتتم في جميع مراحل السلسلة الغذائية.

ومما سبق يتضح لنا أن النظام القانوني لسلامة الغذاء في الإمارات يحتاج إلى التوحيد والتنسيق فيما بين أحكامه وذلك لتداخل المفاهيم والمصطلحات، فعلى الرغم من وجود تشريع اتحادي إلا أن هناك تشريع محلي سارٍ في إمارة أبوظبي، فلا حاجة لوجود تشريع محلي قد يتعارض أو يتداخل مع التشريع الاتحادي الذي تكون له الأرجحية على أي تشريع محلي.

فعلى الرغم من تداخل واختلاف تعاريف المصطلحات الواردة في كل من القانونين إلا أنه يمكن القول بأن كل منها كان يهدف لأمر واحد وهو ضمان سلامة الغذاء في جميع مراحل السلسلة

---

[16] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص48.
[17]. د. أيمن مزاهرة، أنس بليبل، أمل عبدالله، مرجع سابق، ص161.

الغذائية، وذلك باتخاذ الإجراءات والتدابير الصحية الضرورية التي تضمن عدم تسبب الغذاء بضرر على المستهلك وخلوه من أي مصدر من مصادر التلوث الغذائي حمايةً للصحة العامة.

الفرع الثاني: المصادر المؤثرة على سلامة الغذاء

تتأثر سلامة الغذاء بأي درجة من درجات التلوث الغذائي وتتنوع الأسباب المؤثرة على سلامة الغذاء بتعدد مصادرها، فقد يكون مصدر التلوث الغذائي من مصادر بشرية أو حيوانية وقد تكون ناتجة عن المخلفات الصناعية ومخلفات الصرف الصحي، أو الأسمدة والمخصبات الزراعية، أو تنتج عن التلوث الإشعاعي أو ناشئة عن الغش التجاري للمواد الغذائية وغيرها من المصادر التي تؤدي إلى تغيير خواص الغذاء وصفاته. وسنتناولها بالتفصيل الآتي:

أولاً- التلوث الغذائي من المصادر البشرية والحيوانية

ترجع أسباب تلوث الغذاء من المصادر البشرية إلى التلوث بالميكروبات الهوائية والجراثيم التي تؤدي إلى تلوث الغذاء وانتشار الأمراض المعدية لدى المشتغلين في صناعة الغذاء، وخاصة العاملين في الصناعات الغذائية أو الباعة المتجولين الذين قد يعرضون المأكولات والمشروبات التي تكون عرضة للأتربة والحشرات الضارة في الطرقات، بالإضافة إلى التجار الذين لا يسعون إلا لتحقيق الكسب المضاعف ولو على حساب صحة الأفراد والتي أدت إلى الإضرار بكثير من الناس نتيجة بيعهم للأغذية الفاسدة في المطاعم[18].

أما التلوث الغذائي من مصادر حيوانية فيعود إلى الأمراض الوبائية التي تنتشر بين الحيوانات والتي قد تتمثل في: الحمى القلاعية، الطاعون البقري، كوليرا الطيور، مرض جنون البقر والذي يصيب الأبقار نتيجة سوء استخدام التكنولوجيا الحديثة وطبيعة التمثيل الغذائي الفسيولوجي،

[18] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص356-357.

وتغذية الأبقار بمسحوق اللحم والعظم الفاسد بكميات كبيرة، وهي من الأمراض التي تنتقل للإنسان عن طريق الغذاء. بالإضافة إلى مرض انفلونزا الطيور الذي انتشر حديثاً وأدى إلى عدة وفيات[19].

ثانياً- التلوث بالمواد الكيماوية والإضافات الضارة

حيث تتلوث المواد الغذائية نتيجة احتوائها على بعض المواد الكيماوية الضارة كالمبيدات الحشرية والأسمدة الكيماوية التي تنتقل عن طريق الغذاء الذي يتناوله الإنسان. فقد أدى تزايد عدد السكان إلى التوسع والازدياد في استخدام الأسمدة الكيماوية والمخصبات الزراعية بقصد زيادة الإنتاج الزراعي بما يفي الحاجة، ولإنضاج النباتات قبل أوانها، وزيادة حجم الثمار ووزنها[20]. وما يقال عن استخدامات المخصبات والأسمدة الكيماوية في مجال الزراعة يصدق عليه في مجال المبيدات الحشرية.

فالمبيدات المستخدمة لمكافحة الحشرات أو الآفات الزراعية، على الرغم من أنها ضرورية للمحافظة على المنتجات الزراعية، إلا أنها قد تكون إحدى الملوثات الكيماوية الخطيرة للمنتجات الزراعية عندما ترش رشاً جائراً وبنسب عالية. بالإضافة إلى أن الاستعجال في قطف المنتجات الزراعية من قبل المزارعين وعدم تركها مدة زمنية كافية للتخلص من بقايا هذه المبيدات يزيد من تفاقم هذه المشكلة[21].

كما يلجأ بعض المنتجين إلى حقن المنتجات الغذائية بمنشطات النمو والهرمونات الصناعية سواء في مجال الإنتاج الحيواني أو الزراعي، وذلك سعياً لزيادة كمية الإنتاج أو الحصول على بعض الصفات المرغوب فيها من حيث النوعية[22]. كالتي تعطى للحيوانات والطيور بغرض زيادة أحجامها

---

[19] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص269-270.
[20] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص279
[21] د. عايد راضي خنفر، مرجع سابق، ص323.
[22] د. عبدالله جاد الرب، حماية البيئة من التلوث في القانون الإداري والفقه الإسلامي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م، ص199.

وأوزانها وتكاثرها، وأيضاً التي تعطى لتحسين خواص الخضار والفواكه.

وعندما يتناول الإنسان الأطعمة المحتوية على هذه الهرمونات والمنشطات فإنها تؤثر على جسمه وصحته؛ ذلك أن وجود الهرمونات في جسم الإنسان محدد بحكمه بالغة، تحديداً دقيقاً من حيث الكمية والنوعية[23]، فهي تؤثر على وظائف الجسم المختلفة.

إلى جانب ذلك هناك تلوث غذائي ناتج عن المواد الضارة التي تضاف إلى الأغذية بهدف حمايتها من التلف أو إكسابها لوناً أو قواماً أو مذاقاً معيناً. فهذه الإضافات الضارة التي يتم إضافتها في بعض المنتجات الغذائية هي مواد لا تستهلك بذاتها كغذاء، ولا تستعمل عادة كمكون غذائي، إنما تضاف لتحقيق غرض معين سواء أثناء التصنيع أو التحضير أو التعبئة أو التغليف أو النقل[24]. ويرجع الهدف من استخدام هذه الإضافات إلى رفع جودة الغذاء أو نوعيته أو تحسين مظهره أو طعمه أو رائحته، أو تحسين قيمته الغذائية أوالحفاظ عليه من الفساد والتلف وزيادة تقبل المستهلك له أو تيسير تحضيره وتوفيره بصورة أفضل وأسرع.

ولعل من أهم الإضافات الضارة إضافة المواد الكيميائية للمواد الغذائية المصنعة، سواء كانت مواد ملونة -كإضافة اللون الأحمر لمنتجات تحتوي على طعم الطماطم لتوحي بأن نسبة الطماطم المستخدمة في المنتج عالية- أم محسنة للمذاق -كإعداد عصير الفاكهة دون استخدام الفاكهة- أو نحوها من الإضافات، التي تزيد من احتمال الإضرار بمتناولها وإن كانت المادة المضافة قليلة، خاصةً إذا كانت هذه المواد تضاف لتغطية الأخطاء أو العيوب في عملية التصنيع أو لإخفاء فساد الغذاء، أو لخداع المستهلك أو لأدائها لفقد مقدار كبير من القيمة الغذائية للغذاء[25].

وقد حددت التعليمات الصادرة عن إمارات الدولة قائمة للألوان الغذائية التي لا يسمح بإضافتها للمنتجات الغذائية بإستثناء بعض المنتجات وذلك بتحديد اسم اللون، وتصنيفه، ونطاق المنع

---

[23] د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009م، ص324.
[24]. د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص358.
[25]. أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص272.

وهل هو شامل لجميع الأغذية أم يمكن إضافته لبعض المواد الغذائية، كإضافة بعض الألوان كغطاء للحلويات.

بالإضافة إلى هذه المواد الكيماوية التي يمكن أن تؤثر على سلامة الغذاء فقد ظهر مصدر حديث يؤدي للتأثير على سلامة الغذاء المتناول وهو التعديل الوراثي لبعض الأغذية. وتشير التقارير الخاصة بالأغذية المعدلة وراثياً إلى أن أكثر من 60% من الأطعمة تحتوي على معدلاً وراثياً واحداً على الأقل كأطعمة الأطفال والكورن فليكس وفول الصويا والذرة والطماطم وأكثر من خمسين نوع من الأغذية غيرها[26]. حيث يتم استخدام بعض التقنيات لإحداث تعديلاً في التكوينات الوراثية الطبيعية لبعض الكائنات النباتية أو الحيوانية، بهدف تحقيق أغراض معينة كزيادة الإنتاجية أو كسب بعض الصفات المغرية[27].

ثالثاً- التلوث بالكائنات الحية

يعتبر التلوث بالكائنات الحية من أشهر وأقدم أنواع التلوث الغذائي، حيث يتلوث الغذاء نتيجة بعض الكائنات الحية كالبكتيريا الضارة، والديدان المسببة للأمراض. وينشأ هذا التلوث إما بانتقال هذه الكائنات الحية عن طريق الحشرات والحيوانات الناقلة للأمراض كالذباب و الفئران، أو نتيجة ري المزروعات بمياه المجاري دون معالجة رغم ما تحتويه من كائنات ضارة، أو بسبب تحلل الغذاء نفسه بواسطة الكائنات الدقيقة الموجودة في الجو، وذلك في حال تركه دون تبريد مدة من الزمن مما يؤدي إلى التسمم الغذائي. كما قد يرجع سبب التلوث بالنسبة للحوم لمرض الحيوان قبل ذبحه[28].

لذا لابد من عدم استخدام مياه الصرف الصحي في الزراعة إلا بعد تنقيتها في محطات التنقية، وذلك حتى لا تنتقل الكائنات الحية الضارة من مياه المجاري إلى المزروعات ومنها للإنسان الذي يتناولها. ويجب الحفاظ على الأسواق نظيفة، مع إلزام التجار بالقيام بنظافة الأماكن المخصصة

---

[26]. د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص358.
[27] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص325.
[28] د. عبدالله جاد الرب، مرجع سابق، ص195.

لهم في الأسواق ووضع المخلفات في الأماكن المعدة لذلك. بالإضافة إلى التأكد من خلو الذبائح من الأمراض وخلو العمال الذين يقومون بذبحها من أية أمراض جلدية أو معدية[29].

رابعاً- التلوث الغذائي الناتج عن المعادن الثقيلة

وهو التلوث الذي ينتج بسبب احتواء الغذاء على بعض أنواع المعادن الثقيلة السامة كالزئبق والرصاص. وهذا الأمر يحدث بالنسبة لتلوث الأسماك التي يتم صيدها في المياه الملوثة بمثل هذه المعادن. حيث يتم التخلص من هذه المعادن بإلقائها في البحار والمحيطات والأنهار، فيكون من أوائل المخلوقات المتضررة من هذه المعادن الأحياء المائية كالأسماك[30]، مما يترتب عليه أن تصبح هذه الأسماك غير صالحة للاستهلاك الآدمي عندما يتم اصطيادها من أماكن التلوث.

وكذلك الأمر بالنسبة للنباتات التي تنبت في أرض ملوثة فتمتص منها المعادن الضارة وتنقلها إلى الحيوان والإنسان الذي يتغذى عليها. ولعل من أهم مصادر التلوث بالمعادن الثقيلة، المخلفات الصناعية ومخلفات الصرف الصحي والأتربة المتساقطة والأمطار الحمضية[31].

خامساً- التلوث الغذائي الناتج عن المخلفات الصناعية والمنزلية

وتتمثل المخلفات الصناعية التي تؤثر في سلامة الغذاء في: مخلفات المواد الكيميائية ومحطات الطاقة الكهربائية ومصانع الإسمنت والحديد والصلب وما ينبعث منها من أبخرة وغازات وأتربة متساقطة تسبب تلوثاً للمحاصيل الزراعية ومياه الشرب ومياه الري. كما تشمل هذه المخلفات: مخلفات الصرف الصحي التي تنتج عن مخلفات المنازل والمحال العامة[32]. والتي قد تؤدي إلى جعل المياه غير صالحة لاستخدام الأحياء من إنسان وحيوان ونبات، وخاصة تأثيرها على المحاصيل الزراعية إذا تم استخدامها للري، وعلى الثروة السمكية إذا تم تصريفها إلى مياه البحار.

---

[29] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص279.
[30] محمد السيد عجوزة، التلوث البيئي وأنواع التلوث، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2010م، ص147.
[31] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص323-324.
[32] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص361.

سادساً- التلوث الإشعاعي أو التلوث الغذائي الناتج عن الغبار الذري

يحدث التلوث الغذائي بالإشعاع نتيجة تعرض الغذاء أو المنتجات الغذائية الزراعية للمواد المشعة في حالات تساقط الغبار الذري على النباتات والتربة الزراعية أو نتيجة لتلوث الهواء والماء بمخلفات التجارب أو النشاطات النووية أو الذرية[33]. حيث تدخل كميات غير قليلة من الأشعة إلى النباتات، والتي تمتص هذه الأشعة من مصدر ملوث بالإشعاع سواء كان هذا المصدر هو التربة أو الماء أو الهواء وتنتقل بدورها من خلال السلسلة الغذائية إلى الحيوانات والإنسان[34].

التلوث الإشعاعي أو التلوث بالغبار الذري لا يتقصر على الإنسان نفسه بل إن الغبار الذري والأشعة النووية المنتشرة تسبب تغيرات وطفرات جينية في كل ما هو حي في طريقها، مما يترتب عليها ظهور أمراض غير مألوفة وتغيرات جذرية في القوانين الأساسية للتوازن البيئي، وإلحاق أضرار بالسلسلة الغذائية التي تعتبر أحد أهم مقومات الحياة البشرية[35].

ويأخذ التلوث الإشعاعي للغذاء أشكالاً عديدة وذلك تبعاً لتعدد أسبابه، حيث قد يكون ناتجاً عن حوادث إشعاعية، فقد زاد الطلب في الآونة الأخيرة على الطاقة النووية لتوليد الطاقة الكهربائية، وتعددت الاستخدامات السليمة للطاقة النووية، مما يزيد من احتمالية وقوع الحوادث الإشعاعية وما يترتب عليها من كوارث بيئية، ينتج عنها تدميراً وتخريباً لكل مظاهر الحياة. فهذا التلوث الإشعاعي يصيب المنتجات الزراعية والحيوانية بالمناطق التي تتساقط عليها الأمطار المحملة بالإشعاع والغبار الذري[36] مما يؤثر على الغذاء الذي يستهلكه الإنسان ويضر بصحته.

كما يمكن أن يحدث التلوث الإشعاعي للغذاء نتيجة التجارب أو الحروب العسكرية، فلا تزال هناك دول تقوم بالتفجيرات النووية، فتصيب الغذاء بالغبار الذري، والذي ينبعث في الفضاء من موقع

---

[33] د. عايد راضي خنفر، مرجع سابق، ص329.
[34] محمد السيد عجوزة، مرجع سابق، ص150.
[35] د. عايد راضي خنفر، مرجع سابق، ص329.
[36] د. محمد أمين يوسف عبداللطيف، مسئولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي النووي والإشعاعي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2016م، ص 260.

التفجير[37]، فيلوث الهواء ثم يسقط على الأرض مع الأمطار أو بفعل الجاذبية فيلوث التربة والماء الذي يتغذى منه النبات وينتقل في سلسلة الغذاء إلى الإنسان والحيوان. بالإضافة إلى تلوث البيئة البحرية بالرذاذ الإشعاعي نتيجة هذه التفجيرات ملوثاً بذلك الثروة السمكية[38]. فالحروب العسكرية تعد من المصادرة الملوثة للغذاء نتيجة استخدام الإشعاعات السامة فيها والتي تصيب الغذاء بالغبار الذري الذي ينتقل بواسطة الغذاء للإنسان والحيوان[39].

وقد ينتج التلوث الغذائي بالإشعاع بسبب النفايات والمخلفات المشعة، حيث تقوم بعض الدول بالتخلص من مخلفاتها النووية من مفاعلاتها النووية ومشروعاتها الحربية بدفنها في باطن الأرض، مما يؤدي إلى حدوث خلل كبير داخل التربة التي دفنت فيها فتتلوث ويصبح استغلالها في الزراعة أمراً مستحيلاً. كما أنها تؤدي إلى تلويث المياه الجوفية التي يعيش عليها الكثير من الناس، مرتبة بذلك انتشار أمراض احتار أهل الخبرة في معرفة أسبابها. أما دفن هذه المخلفات المشعة في باطن البحار بلاشك يؤدي إلى تلويث الثروة السمكية التي تحويها المياه، مما يضر بالأشخاص وخاصة الذين يعيشون على الشاطئ ويقتاتون من الصيد[40]. فمثل هذا الأمر يؤدي إلى تلويث المواد الموجودة في البيئة إلى جانب انتقال هذه المواد المشعة من خلال السلسلة الغذائية إلى الإنسان.

سابعاً- التلوث الغذائي الناتج عن الأكياس والعبوات البلاستيكية

حيث أن الأكياس البلاستيكية تعد من أحد الأسباب المؤثرة على سلامة الغذاء وصحة الإنسان، فوضع الأطعمة في أكياس من النايلون مصنعة من مواد ذات نوعيات رديئة يمكن أن تتفاعل أو تذوب في الأطعمة المحفوظة في هذه الأكياس فتسبب العديد من الأمراض الخطيرة للإنسان. وقد تقوم مصانع البلاستيك بجمع العبوات البلاستيكية الفارغة من القمامة وإعادة تصنيعها مرة أخرى،

---

[37] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص324.
[38] د. محمد أمين يوسف عبداللطيف، مرجع سابق، ص264.
[39] د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 275.
[40] د. محمد أمين يوسف عبداللطيف، مرجع سابق، ص262.

مع احتمالية احتواء هذه العبوات مواد سامة إضافة لوجودها في القمامة[41]، مما يجعلها أكثر عرضة للتلوث مؤثرة بذلك على سلامة الغذاء وبالتالي تضر بصحة الإنسان.

ثامناً- التلوث الغذائي الكوارث الطبيعية

تعد الكوارث الطبيعية من المصادر المؤدية إلى تلويث الغذاء، وذلك كالسيول والزلازل وثورات البراكين والأعاصير والفيضانات التي تسببها الأمطار الغزيرة، وكلها تؤدي إلى تلوث المنتجات الزراعية، وتؤدي إلى النقص والشح في مياه الشرب، والنقص في الغذاء بسبب ما ينتج عن هذه الكوارث الطبيعية من دمار للمحاصيل الزراعية[42]. فحدوث مثل هذه الكوارث الطبيعية يؤدي إلى تدمير المحاصيل الزراعية والثروة السمكية.

تاسعاً- التلوث الناتج عن أحبار المطبوعات

حيث يتلوث الغذاء في حالة استخدام الجرائد والمطبوعات كلفائف للمواد الغذائية، مما يؤثر في سلامة الغذاء وصحة من يتناول هذا الغذاء، لما تحتويه الأحبار من سموم ومواد خطرة تلوث الغذاء[43]. ويلاحظ في الآونة الأخيرة انتشار استخدام الأوراق المطبوع بها العلامة التجارية وأسماء المطاعم للف المواد الغذائية، وذلك في سبيل تسويق أصحاب المطاعم لأنفسهم، دون الالتفات لما قد تسببه هذه الأحبار من أضرار بالصحة العامة.

عاشراً- التلوث الغذائي الناتج عن الغش التجاري في مجال الأغذية

يعد الغش التجاري في المواد الغذائية باختلاف صوره وأشكاله مصدراً من مصادر تلوث الغذاء؛ وذلك لما يسببه من تغيير وتعديل في التكوين الطبيعي للمواد الغذائية لإخفاء عيوبها أو عطبها أو فسادها أحيانا أو إعطائها مظهراً وطعماً يختلف عن مظهرها أو طعمها الحقيقي، وذلك سعياً

---

[41] د. عبدالله جاد الرب، مرجع سابق، ص199-200.
[42] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص361.
[43] د. عبدالله جاد الرب، مرجع سابق، ص200.

للإستفادة والحصول على فارق الثمن والربح الفاحش[44].

ومن أهم صور الغش في مجال الأغذية المواد الغذائية منتهية الصلاحية، عدم مطابقة السلع الغذائية للمواصفات القياسية المقررة قانوناً، إضافة مادة غذائية أخرى إلى مادة غذائية بقصد ترويجها كالهرمونات النباتية والحيوانية للمنتجات الغذائية بهدف تحقيق الربح الوفير رغم ما فيها من أضرار على صحة الأفراد، والإستخدام المتزايد للمواد الحافظة التي تضاف للمواد الغذائية بموجب القانون بهدف حفظها لأطول مدة ممكنة مما يعتريها من فساد أو تلف بشرط ألا تؤثر سلباً على صحة متناولها، وإضافة الألوان الصناعية للغذاء لإكسابه لوناً معيناً جذاباً أو رائحة معينة أو مذاق ونكهة معينة يتقبلها المستهلك[45].

وقد أشارت نصوص قانون مكافحة الغش التجاري رقم 19 لسنة 2016 بشكل واضح وصريح للغش التجاري في مجال الغذاء، في المواد (17،15،14). كما حددت اللائحة التنفيذية لقانون الغذاء الاتحادي في المادة (14) الحالات التي يعتبر فيها الغذاء مغشوش وتتمثل بما يلي:

1. إذا احتوى على مضاف غذائي مسموح به، إلا أنه غير مجاز لاستعماله في ذلك الغذاء وفقاً للوائح الفنية والمواصفات القياسية الإلزامية.
2. إذا لم تتطابق محتوياته الفعلية مع المعلومات الواردة في البطاقة الغذائية.
3. إذا تم نزع أي من مكوناته أو تم إجراء أي تغيير عليه أو أعيد تركيبه دون بيان ذلك على البطاقة الغذائية، وإن كانت هذه الإجراءات مسموح بها وفقاً للأنظمة والتعليمات والقرارات ذات العلاقة.

---

[44] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص359.
[45] د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص272-273.

4. إذا أضيفت إليه مادة من شأنها تقليل القيمة الغذائية له، سواء تم ذلك بهدف تحقيق الربح أو لإخفاء عيب أو نقص أو لزيادة حجمه أو وزنه أو أي سبب آخر وفقاً لما ورد في تعريف الغذاء المغشوش.

5. إذا احتوى على لحوم الخنزير أو مشتقاته أو منتجاته أو على مواد كحولية، دون الحصول على ترخيص مسبق، ودون بيان ذلك على البطاقة الغذائية، وفقاً للوائح الفنية والمواصفات القياسية الإلزامية.

6. إذا أدخل أي تعديل على مدة صلاحيته خلافاً لما هو وارد في البطاقة الغذائية الأصلية الخاصة به، دون أخذ الموافقة الكتابية المسبقة من السلطة المختصة.

7. إذا تم تداوله دون وجود البطاقة الغذائية.

8. إذا تم تداوله قبل تسجيله لدى الجهات المعنية وفقاً للتشريعات والقرارات ذات العلاقة.

9. أي حالات أخرى تحددها الوزارة أو السلطة المختصة وبما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار.

يتضح مما سبق أن هناك العديد من المصادر التي تؤدي إلى تلوث الغذاء وبالتالي تؤثر في سلامة الغذاء، مما يجعل الغذاء غير قابل للاستهلاك الآدمي، حيث أن هذا الغذاء الملوث قد يسبب أضرار صحية بالمستهلك إذا ما تناوله. الأمر الذي يدعو إلى إيجاد طرق ووسائل قانونية لحماية الغذاء من الأسباب التي قد تؤثر على سلامة الغذاء وجودته، لحماية الصحة العامة، وضمان عدم تسبب الغذاء بضرر على المستهلك.

المطلب الثاني: تشريعات حماية الغذاء في دولة الإمارات

سبق ورأينا أن المواد الغذائية تتعرض إلى أنواع عديدة من التحولات والتغيرات التي تؤثر على صفاتها مما يترتب عليه فساد الغذاء. ولما كان هذا الفساد من الأمور الواردة في الحياة، أصبح

لزاماً على الإنسان مقاومة هذا الفساد كأحد الأسلحة الهامة لتوفير الغذاء الجيد لمحاربة الأضرار والأمراض التي قد تنجم عن فساد الأغذية[46].

وعليه فقد نصت الكثير من الدساتير على حق الأفراد في الرعاية الصحية، والذي يرتبط به الحق في سلامة الغذاء. وبلا شك فإن دستور دولة الإمارات من الدساتير التي نصت على هذا الحق، حيث نص في المادة (19) على أنه "يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة، ويشجع على إنشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج العامة والخاصة". وتطبيقاً لهذا النص صدرت العديد من القوانين الاتحادية واللوائح والأنظمة والقرارات في مجال حماية الصحة العامة وسلامة الغذاء[47].

فإلى جانب ما تضمنه التشريع الاتحادي والمحلي الصادر بشأن سلامة الغذاء من أحكام وقواعد خاصة بحماية الغذاء من التلوث – أياً كانت مصادره-، فإن الحماية القانونية للغذاء اتخذت صوراً متعددة بعضها ورد في التشريعات البيئية وبعضها الآخر ورد في تشريعات متفرقة مكملة ومساندة لها، لا يجمع بينها سوى غاية أو هدف واحد يتمثل في مكافحة تلوث الغذاء[48]، وسنوضح ذلك من خلال حديثنا عن الحماية القانونية للغذاء في التشريعات البيئية وفي القوانين الأخرى في هذا المطلب الذي يندرج تحته خمسة أفرع كالآتي:

الفرع الأول: حماية الغذاء بموجب قانون حماية المستهلك

يهدف قانون حماية المستهلك إلى حماية حقوق أساسية للمستهلك، فهو يقرر الحماية القانونية لمستهلك الخدمات أو السلعة عامة بما فيها الغذاء. ومما لا شك فيه أن حماية مستهلك الغذاء جزء من النظام القانوني لحماية مستهلك السلع أو الخدمات عامة، فحقوق المستهلك تنطبق في ميدان الأغذية، بل ولعلها أكثر انطباقاً من غيرها من حالات الاستهلاك. فالحق في الاستهلاك الآمن يكون في أقصاه

---

[46] د. أيمن مزاهر، أنس بليبل، أمل عبدالله، مرجع سابق، ص61.
[47] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص362.
[48] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص278.

عند استهلاك الأغذية، وكذا الحال بالنسبة للحق في معرفة معلومات وتفاصيل مكونات السلعة وأية تحذيرات ضرورية تهم المستهلك، ويتصل بذلك حق المستهلك في طلب التعويض عما يصيبه من ضرر عند استهلاك أغذية غير سليمة[49]. مما يعني انطباق قانون حماية المستهلك على ما يتعلق بسلامة الغذاء، كما أن حماية مستهلك الغذاء قاسم مشترك ما بين تشريعات حماية المستهلك، والقوانين الناظمة لسلامة الغذاء. إلى جانب ذلك أن حقوق المستهلك الواردة في قانون حماية المستهلك ترتبط مع حقه في سلامة الغذاء، وأن عموم الأحكام الواردة في قانون حماية المستهلك تنطبق على كل ما يتعلق بالغذاء وسلامته باعتبار أن الغذاء سلعة يحميها قانون حماية المستهلك.

ففي سبيل حماية الغذاء أكدت المادة (10) من قانون حماية المستهلك على ضرورة مطابقة السلعة للمواصفات القياسية المعتمدة وقواعد الصحة العامة والسلامة، إذ نصت على أن "يضمن المزود مطابقة السلعة أو الخدمة التي يزود بها المستهلك للمواصفات القياسية المعتمدة المعلن عنها، كما يسأل عن عدم التقيد بالشروط المتعلقة بالصحة العامة والسلامة". وعليه تضمنت هذه المادة حكماً يضمن سلامة الغذاء باعتباره سلعة تقدم للمستهلك، يضمن من خلالها المزود مطابقة السلعة الغذائية للمواصفات والشروط الصحية المطلوبة لضمان سلامتها وسلامة مستهلكيها، فإن لم يلتزم بذلك سيسأل عن عدم تقيده بشروط الصحة والسلامة.

وإلى جانب ذلك فإنه في سبيل حماية المستهلك -بما فيها مستهلك الغذاء- لقد ألزم قانون حماية المستهلك مزود[50] السلعة ببعض الإلتزامات، والتي تدفع مزود السلع الغذائية إلى اتخاذ كل الوسائل لحماية الغذاء وضمان مطابقته للمواصفات الصحية والمحافظة عليه من أي تلوث، لتقديم المنتجات والسلع الغذائية السليمة الخالية من أي عيوب ومخاطر تضر بصحة المستهلك. وذلك في

---

[49] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص20.

[50] وقد عرف قانون حماية المستهلك في المادة (1) المزود بأنه "كل شخص طبيعي أو معنوي يقدم الخدمة أو المعلومات أو يصنع السلعة أو يوزعها أو يتاجر بها أو يبيعها أو يوردها أو يصدرها أو يتدخل في إنتاجها أو تداولها". أما المستهلك فإنه "كل من يحصل على سلعة أو خدمة – بمقابل أو بدون مقابل – إشباعا لحاجته الشخصية أو حاجات الآخرين". كما عرف السلعة بأنها "منتج صناعي أو زراعي أو حيواني أو تحويلي بما في ذلك العناصر الأولية للمواد والمكونات الداخلة في المنتج" وبطبيعة الحال يشمل ذلك الغذاء بإعتباره سلعة.

سبيل تفادي وتجنب العقوبات والآثار التي يمكن أن تترتب عليه نتيجة إخلاله بالإلتزامات التي فرضها القانون وتقديمه سلع غذائية مخالفة للشروط والمواصفات الصحية. وتتمثل هذه الإلتزمات في الآتي:

1- لقد ألزم قانون حماية المستهلك المزود برد السلعة أو إبدالها في حال اكتشاف المستهلك لعيب فيها، ويتم الرد أو الإبدال وفقاً للقواعد المقررة في اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (5) من قانون حماية المستهلك.

وجاء هذا النص مكملاً لما ورد في تشريعات سلامة الغذاء التي ألزمت صاحب المنشأة - وهو ما يقابله مصطلح المزود في قانون حماية المستهلك- بسحب الغذاء واسترداده عند ثبوت عدم سلامته للاستهلاك الآدمي لكن دون الإشارة إلى إمكانية استبداله.

2- لا يجوز للمزود عرض أو تقديم أو الترويج أو الإعلان عن أية سلع أو خدمات تكون مغشوشة أو فاسدة أو مضللة بحيث تلحق الضرر بمصلحة المستهلك أو صحته عند الاستعمال العادي. وذلك وفقاً للمادة (6) من قانون حماية المستهلك. فلا يجوز لمزود الغذاء أن يقدم للمستهلك غذاء فاسد أو مغشوش أو مضلل يضر بصحته، فسلامة الغذاء تلعب دوراً رئيساً في المحافظة على صحة المستهلكين، وضمان تجنبهم المخاطر المحتملة من تناول الأغذية الملوثة أو المغشوشة أو حتى غير الصالحة للإستهلاك[51].

3- كما ألزم قانون حماية المستهلك المزود عند عرضه للسلعة بأن "... يلصق على غلافها أوعبوتها، وبشكل بارز، بطاقة تتضمن بيانات عن نوع السلعة وطبيعتها ومكوناتها واسم المنتج وتاريخ الإنتاج أو التعبئة والوزن الصافي وبلد المنشأ وبلد التصدير (إن وجد) وبيان كيفية الاستعمال (إن أمكن) وتاريخ إنتهاء الصلاحية، مع إرفاق بيان تفصيلي داخل العبوة لمكونات السلعة ومواصفاتها وقواعد استعمالها ومخاطرها وغير ذلك من البيانات باللغة العربية، وذلك على النحو الذي تحدده

[51] د. هاشم النعيمي، سلامة الغذاء وحماية المستهلك، http://www.emaratalyoum.com/opinion/2010-12-04-1.324565، (تاريخ 2018/2/28)

اللائحة التنفيذية لهذا القانون. وإذا كان استعمال السلعة ينطوي على خطورة وجب التنبيه إلى ذلك بشكل ظاهر"[52].

ومما سبق يتضح أن لقانون حماية المستهلك دور في حماية الغذاء ومستهلكه، حيث تعمل الأجهزة الرقابية المختلفة، الغذائية والاقتصادية، بشكل تضامني وجماعي، لضمان حقوق المستهلك والحصول على غذاء سليم وآمن ضمن إطار حماية هذا المستهلك سواء من عمليات الغش أو فرض أسعار غير مبررة بغية الربح السريع وغير المنطقي، أو بيع أغذية فاسدة غير صالحة للاستهلاك تشكل خطراً على صحته وصحة عائلته[53].

الفرع الثاني: حماية الغذاء في التشريعات البيئية

تضمنت القوانين الاتحادية المتعلقة بحماية البيئة بعناصرها المختلفة والأنظمة والأوامر المحلية للإمارات، قواعد وأحكام خاصة بحماية الغذاء من التلوث أياً كانت مصادره، من خلال الإجراءات الوقائية لمنع التلوث[54]، وذلك على التفصيل التالي:

أولاً- القانون الاتحادي لحماية البيئة وتنميتها

لقد تضمن هذا القانون ولائحته التنفيذية العديد من النصوص التي تحدد مصادر تلوث الغذاء، والإجراءات والتدابير الضبطية الإدارية والقضائية لمكافحة التلوث الغذائي، حيث وضع أحكاماً لمواجهة مسببات التلوث الغذائي التي تؤدي إلى الإضرار بالغذاء أو تؤدي إلى جعل المياه غير صالحة لاستخدام الأحياء من إنسان وحيوان ونبات، أو التي تؤثر على الثروة السمكية والتي تتطلب حماية

---

[52] المادة (7) من القانون الاتحادي رقم 24 لسنة 2006 في شأن حماية المستهلك.

[53] وقد أشار د. هاشم النعيمي إلى أنه ضماناً لسلامة الغذاء وصحة المستهلك، وقّعت وزارة الاقتصاد العشرات من مذكرات التفاهم مع الدوائر المحلية والاتحادية المعنية بسلامة الغذاء والرقابة عليه. حيث تلعب الأجهزة الرقابية المحلية والاتحادية في الدولة دوراً مهماً في مراقبة وضمان سلامة الغذاء وصحته، وتبذل جهوداً كبيرة لضمان تطبيق معايير الجودة التي وضعتها، وتحقيق المواصفات المطلوبة في مختلف أنواع الأغذية المتداولة في الأسواق، إضافة إلى تحديد اشتراطات صحية صارمة تؤمّن السلامة الصحيحة لتداول هذه الأغذية أو إيصالها إلى المستهلك بشكل آمن وسليم، كل ذلك بهدف حماية المستهلك في دولتنا العزيزة. د. هاشم النعيمي، مرجع سابق.

[54] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص362.

قانونية فعالة من التلوث؛ لأن في عدم حمايتها إهدار لمصدر غذائي هام في الدولة[55]. ومن هذه الأحكام الواردة في قانون حماية البيئة والتي تكفل حماية الغذاء من التلوث الأحكام الخاصة بمراقبة المخصبات الزراعية كالأسمدة الكيماوية في جميع أطوارها بدءاً من تصنيعها أو استيرادها أو عرضها للبيع والإتجار فيها والإعلان عنها حتى تصل إلى المزارعين مطابقة للمواصفات الفنية[56].

حيث تقوم وفقاً للمادة (45) من قانون حماية البيئة السلطات المختصة ووزارة التغير المناخي والبيئة -الهيئة الاتحادية للبيئة سابقاً- والجهات المعنية في الدولة، بوضع اللوائح المنظمة لأنواع مبيدات الآفات والأسمدة والمصلحات الزراعية التي يجوز إنتاجها أو تصنيعها أو استيرادها أو تداولها أو استخدامها في الدولة. كما تحدد في اللوائح شروط ومواصفات إنتاج أو تصنيع أو استيراد أو تداول أو استخدام هذه المواد، وإجراءات تسجيلها وتجديدها، وكيفية أخد العينات من هذه المواد وطرق تحليلها وتقييم نتائج التحليل. كما تبين كيفية رصد وتقييم ومعالجة التلوث الناتج عن التداول أو الاستخدام غير الآمن أو غير الصحيح لهذه المواد.

كما تتولى وزارة التغير المناخي والبيئة -الهيئة الاتحادية للبيئة سابقاً- بالتنسيق مع السلطات المختصة والجهات المعنية في الدولة بوضع الضوابط والحدود المسموح بها من بقايا المبيدات على الأغذية المنتجة محليا أو المستوردة[57].

أما بالنسبة لحماية مياه الشرب من التلوث، فقد أولى القانون اهتماماً كبيراً بالمياه الصالحة للشرب سواء كان مصدرها سطحياً على وجه الأرض أو جوفياً في باطنها، حيث تقوم بها حياة وصحة الإنسان وباقي الكائنات الحية[58]، فقد نصت المادة (39) من قانون حماية البيئة على أن "تقوم الجهات المعنية بالتشاور والتنسيق مع الهيئة والسلطات المختصة في جميع الأمور المتعلقة بالمياه الجوفية

---

[55] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص278.
[56] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص363.
[57] المادة (46) من قانون حماية البيئة وتنميتها.
[58] د. عبدالناصر زياد هياجنه، القانون البيئي، الآفاق المشرقة، عمان، ط1، 2013م، ص164.

ومياه الشرب بما في ذلك المحافظة على مصادر موارد المياه وتنميتها".

كما ألزمت المادة (40) من القانون السلطات المختصة بالتنسيق مع وزارة التغير المناخي والبيئة بتحديد قواعد سلامة خزانات وتوصيلات مياه الشرب وصلاحيتها للاستعمال الآدمي طبقا للمعايير التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون والأنظمة الصادرة بموجبها، والتي يجب على أصحاب المباني والمنشآت الالتزام بها[59]. في حين ألزمت المادة (41) السلطات المختصة بالتنسيق مع وزارة التغير المناخي والبيئة بإجراء فحص دوري سنوي على خزانات وتوصيلات مياه الشرب للتحقق من سلامتها وصلاحيتها، وتخطر المالك بما يجب اتباعه من إجراءات لضمان وصول المياه سليمة للقاطنين. وفي حالة عدم تنفيذ المالك لتلك التعليمات يجوز لتلك الجهات إجراء الإصلاحات اللازمة على نفقة المالك. وتسجل نتيجة الفحص الدوري في سجلات خاصة تحتفظ بها تلك الجهات.

أما في مجال حماية الثروة السمكية والتي تعد مصدراً غذائياً هاماً في الدولة فقد وضع القانون أحكاماً خاصة بحماية البيئة المائية من خلالها يضمن حماية الثروة السمكية من التلوث المترتب على تلوث البيئة البحرية، حيث تهدف حماية البيئة المائية[60] إلى حماية البيئة البحرية ومواردها الطبيعية الحية وغير الحية وذلك بمنع التلوث أياً كان مصدره وخفضه والسيطرة عليه. ومن الأحكام الهادفة لحماية البيئة المائية والبحرية :

- حظرت المادة (18) من قانون حماية البيئة الاتحادي على الجهات المصرح لها باستكشاف أو استخراج أو استغلال حقول النفط والغاز البرية أو البحرية تصريف أية مادة ملوثة ناتجة عن عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار أو الإنتاج في البيئة

[59] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص279.

[60] وقد عرف قانون حماية البيئة في المادة الأولى البيئة المائية بأنها "البيئة البحرية والمياه الداخلية بما فيها المياه الجوفية ومياه الينابيع والوديان وما بها من ثروات طبيعية ونباتات وأسماك وكائنات حية أخرى وما فوقها من هواء وما هو مقام فيها من منشآت أو مشاريع ثابتة أو متحركة" ويتضح من هذا التعريف بأن البيئة المائية نطاقها أوسع من البيئة البحرية والتي تعد جزءاً من البيئة المائية حيث عرف القانون البيئة البحرية بأنها "المياه البحرية وما بها من ثروات طبيعية ونباتات وأسماك وكائنات بحرية أخرى، وما فوقها من هواء وما هو مقام فيها من منشآت أو مشروعات ثابتة أو متحركة وتبلغ حدودها حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة للدولة".

المائية ما لم يتم استخدام الوسائل الآمنة التي لا يترتب عليها الإضرار بالبيئة البرية والمائية ومعالجة ما يتم تصريفه من نفايات ومواد ملوثة.

- حظر تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البيئة البحرية من قبل جميع الوسائل البحرية أيا كانت جنسيتها سواء كانت مسجلة في الدولة أو غير مسجلة فيها[61].
- حظرت المادة (27) من القانون على الوسائل البحرية التي تنقل المواد الخطرة إلقاء أو تصريف أية مواد ضارة أو نفايات في البيئة البحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. كما حظرت على الوسائل البحرية التي تحمل مواد ضارة منقولة في عبوات أو حاويات شحن أو صهاريج نقالة أو عربات صهريجية برية أو حديدية التخلص منها بإلقائها في البيئة البحرية للدولة.
- حظر إغراق النفايات الخطرة والمواد الملوثة في البيئة البحرية من قبل الوسائل البحرية التي تحمل مواد ضارة[62].
- حظر تصريف مياه الصرف الصحي في البيئة البحرية ووجوب التخلص منها طبقا للمعايير والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية. كما يحظر على الوسائل البحرية إلقاء النفايات في البيئة البحرية[63].
- يحظر وفقاً للمادة (35) على جميع المنشآت بما في ذلك المحال العامة والمنشآت التجارية والصناعية والزراعية والسياحية والخدمية وغيرها، تصريف أو إلقاء أية مواد أو نفايات أو سوائل غير معالجة من شأنها إحداث تلوث في البيئة المائية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

---

[61]. المادة (21) من قانون حماية البيئة وتنميتها.
[62] المادة (31) من قانون حماية البيئة وتنميتها.
[63] المادة (32) من قانون حماية البيئة وتنميتها.

من خلال هذه الأحكام التي تحظر إلقاء أية موادة أو نفايات ملوثة خطرة ضارة في البيئة المائية والبحرية، وتمنع تصريف مياه الصرف الصحي أو إلقاء الزيت أو السوائل غير المعالجة والتي من شأنها إحداث تلوث في البيئة المائية والبحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. يمكن القول بأنها أحكام تضمن حماية الثروة السمكية -باعتبارها مصدر غذائي- من التلوث الغذائي الذي قد يصيبها نتيجة تلوث البيئة المائية. فمنع تلوث الثروة السمكية يكون بمنع تلوث البيئة المائية والبحرية.

فبمواجهة مسببات تلوث البيئة المائية والبحرية ومنعها، سيتوافر لدينا مصدر غذائي مهم للإنسان متمثل في ثروة سمكية سليمة خالية من أي تلوث قد ينجم عن الإضرار بالبيئة المائية والبحرية. فحماية البيئة المائية والبحرية تعني حماية مصدر من مصادر غذاء الإنسان من التلوث وأضراره.

ثانياً- القانون الاتحادي بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية

عرفت المادة الأولى من قانون استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية الاتحادي الثروة المائية الحية بأنها "جميع الكائنات المائية الحية النباتية والحيوانية المجهرية والكبيرة المهاجرة والمقيمة في مياه الصيد أو التي تزور هذه المياه كالطيور والسلاحف والأحياء القشرية والصدفية الأخرى، وتشمل أيضاً الأحياء التي تحجرت في مراحل عمرها المتقدم". وقد تضمن هذا القانون نصوصاً خاصة تتعلق بالتدابير والإجراءات والشروط الصحية الخاصة بتداول وتصنيع وتجفيف وتسويق الأسماك والأحياء البحرية، وتتمثل أهم هذه الشروط في الآتي:

- أن تكون قوارب الصيد ووسائل نقل الثروات المائية الحية مزودة بثلاجات أو بصناديق عازلة مبردة بالثلج وبالوسائل والتقنيات التي تحقق الغرض الذي أعدت لأجله، كما يجب مراعاة النظافة وتوفر الشروط الصحية فيها وفقاً للقواعد التي تقررها السلطة المختصة[64].

[64] المادة (37) من قانون استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.

- عدم جواز بيع الثروات المائية الحية في أسواق أو محلات لا تتوافر فيها الشروط الصحية والتجارية التي تقررها القوانين واللوائح أو القرارات التي تصدرها السلطة المختصة[65].
- وجوب مراعاة الأسس الصحية اللازمة في تصنيع وتجفيف الثروات المائية الحية قبل تسويقها. كما يجب مراعاة أحكام القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالجمارك والحجر البيطري والصحة العامة عند استيراد منتجات الثروات المائية الحية من خارج الدولة، سواء كانت هذه المنتجات طازجة أو مجففة أو معلبة أو مملحة أو مدخنة[66].

الفرع الثالث: حماية الغذاء في قانون مكافحة الغش التجاري

جرم القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 2016 في شأن مكافحة الغش التجاري غش الأغذية أو العقاقير أو المحاصيل الزراعية، وشدد العقوبة إذا انتهت عملية الغش التجاري إلى الإضرار بصحة الإنسان أو الحيوان. حيث نصت المادة (14) من هذا القانون على أنه "يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنتين، وبالغرامة التي لا تقل عن مائتين وخمسين ألف درهم ولا تزيد على مليون درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من اقترف جريمة الغش التجاري أو شرع فيها متى كان محلها أغذية للإنسان أو الحيوان أو عقاقير طبية أو حاصلات زراعية أو منتجات غذائية عضوية".

كما تعاقب المادة (15) من قانون مكافحة الغش التجاري في حالة التصرف في السلع المتحفظ عليها حيث نصت على أنه ".. 2- في حال كانت السلع المتصرف فيها أغذية للإنسان أو الحيوان أو عقاقير طبية أو حاصلات زراعية أو منتجات غذائية عضوية تكون العقوبة الحبس مدة لا تجاوز سنتين، والغرامة التي لا تقل عن مائتين وخمسين ألف درهم ولا تزيد على مليون درهم أو إحدى هاتين العقوبتين".

---

[65] المادة (38) من قانون استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.
[66] المادة (39) من قانون استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.

كما ألزم قانون مكافحة الغش التجاري المحكمة في حالة الإدانة بجريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (14) والبند (2) من المادة (15) بأن تقضي فضلاً عن العقوبة المقررة بمصادرة أو إتلاف الأغذية أو العقاقير الطبية أو الحاصلات الزراعية، أو المنتجات والأدوات المستخدمة فيها مع نشر الحكم على نفقة المحكوم عليه في صحيفتين يوميتين محليتين إحداهما باللغة العربية، كما لها بالإضافة للعقوبة المقررة أن تقضي بإغلاق المنشأة التي تمت بها المخالفة لمدة لا تزيد عن ستة أشهر[67].

بالإضافة إلى ذلك لقد ألزم قانون مكافحة الغش التجاري المستورد بإعادة السلع المغشوشة أو الفاسدة إلى مصدرها خلال مدة محددة، فإذا لم يلتزم بإعادتها خلال المدة، جاز للسلطة أن تأمر بإتلافها، أو السماح باستعمالها في أي غرض آخر تكون صالحة له، أو تتولى أمر إعادتها لمصدرها، مع تحمل المستورد أية نفقات أو مصاريف تتكبدها السلطة المختصة بسبب التصرف في السلع المخالفة[68].

كما ألزمت المادة (4) التاجر بأن يقدم إلى السلطة المختصة الدفاتر التجارية الإلزامية أو ما في حكمها والتي توضح البيانات التجارية للسلع أو يحوزها، وأن يضع على السلع البيانات الإيضاحية وهي البطاقات التعريفية أو أية معلومات مكتوبة أو مطبوعة أو مرسومة أو محفورة تصاحب منتج من المنتجات وتبين مكونات السلعة وكيفية استعمالها أو صيانتها أو تخزينها.

وقد حددت التعليمات الصادرة عن أقسام الرقابة الغذائية في بلديات إمارات الدولة البيانات الواجب تسجيلها على البطاقة الغذائية الخاصة بالمنتج، ويتمثل أهمها في: اسم المنتج الغذائي، مكوناته، تاريخ الإنتاج والإنتهاء، الاسم التجاري للمنتج، بلد المنشأ، اسم وعنوان الشركة الصانعة، أسماء وأرقام المواد المضافة، الألوان الطبيعية والصناعية، الوزن الصافي، ظروف التخزين وحفظ المنتج، وطريقة التحضير إن وجدت. ويشترط أن تكون بيانات البطاقة غير قابلة للخلع أو التبديل،

---

[67] المادة (17)، (18) من قانون مكافحة الغش التجاري.
[68] المادة (3) من قانون مكافحة الغش التجاري.

وأن تكون مكتوبة بأحرف مطبوعة وخاصة تواريخ الإنتاج والإنتهاء، وأن لا تحتوي على مكونات الكحول أو مشتقات لحم الخزير، وأن تكتب بلغة عربية أساساً ويمكن استخدام لغات أجنبية إضافية[69]، وكل ذلك لضمان سلامة الأغذية. فعدم توافر هذه البيانات المطلوبة قانوناً أو التعديل والتغيير فيها بما يخالف الحقيقة يعتبر غشاً في مجال المواد الغذائية تقوم به جريمة الغش التجاري وفقاً لأحكام قانون مكافحة الغش التجاري.

وتطبيقاً لذلك ذهبت محكمة تمييز دبي إلى أن جريمة الغش في المواد الغذائية تتحقق بوضع بيانات غير مطابقة للحقيقة أو عرض عينات غير صالحة للإستهلاك.

فقد نص حكمها في هذا الشأن على أنه "لما كان ذلك وكان وضع بيانات غير مطابقة للحقيقة يعتبر خداع للمتعاقد في مواصفات البضاعة وصفاتها الجوهرية كما أن ضبط عينات... غير صالحة للاستهلاك .. لما كان ذلك وكان الطاعن قد أقر بمحضر الضبط بتغير تواريخ الصلاحية على المنتجات المضبوطة كما قرر الشاهد .. بأن طحين الثيزا كان معروضاً للبيع فمن ثم تكون التهمتين المسندتين بشأن الغش وإعادة التعبئة ثابتين في حقه بكافة أركانها القانونية ويكون ما ينعاه الطاعن بشأنها غير سديد". فقد قام المتهم بغش في أغذية للإنسان بأن غير ملصقات تاريخ صلاحيتها على أنها صالحة خلافاً للحقيقة مع علمه بفسادها، إلى جانب أنه أعاد تعبئة مواد غذائية في أكياس صغيرة ووضع بطاقات غذائية تحمل تواريخ صلاحية دون الحصول على موافقة البلدية لممارسة هذا النشاط. وأيدت المحكمة في هذه القضية الحكم الإبتدائي بإدانة المتهم عن هذه الأعمال طبقاً لقانون قمع الغش والتدليس الاتحادي[70] والذي تم إلغاؤه بقانون مكافحة الغش التجاري الذي تضمن نفس الأحكام السابقة في القانون الملغى بهذا الشأن.

---

[69] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص365.

[70] محكمة تمييز دبي، الدائرة الجزائية، الحكم الصادر بجلسة 23 يونيو 2008، الطعن رقم 205 لسنة 2008 جزائي، مجموعة القواعد والأحكام الصادرة عن محكمة تمييز دبي، 2008م، ص1.

فمثل هذه الأعمال التي تخالف الإلتزامات التي فرضها القانون تشكل جريمة غش يعاقب عليها وفقاً لقانون مكافحة الغش التجاري مما يؤكد أهمية هذا القانون ودوره في حماية الغذاء عن طريق مكافحة أي غش ممكن أن يصيب الغذاء. حيث ذهبت العديد من المحاكم إلى تطبيق قانون قمع الغش والتدليس في المعاملات التجارية الملغى بقانون مكافحة الغش التجاري في أحكامها القضائية.

وقد قضت محكمة الظفرة الإبتدائية في حكم لها "بأن المتهم تداول مواد غذائية وقد عرضها بقصد البيع وهي منتهية الصلاحية حسب الثابت من شهادة الإتلاف المرفق ما من شأنه أن يعرض الناس وصحتهم للخطر ومن ثم يتعين إدانته بالتهمة الأولى والثانية المنسوبة إليها من النيابة العامة بالوصف وطبقاً لنص المادة ... وبالمواد 2/2، 1/9، 1/10 من القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 1979 في شأن قمع الغش والتدليس في المعاملات التجارية"[71]. كما حكمت ذات المحكمة في قضية مشابهة لها بنفس الحكم وذلك لمخالفة المتهمة للاشتراطات الصحية حيث عرضت بقصد البيع مواد غذائية منتهية الصلاحية وفقاً لذات القانون[72].

ومن خلال هذه السوابق القضائية وممارسات المحاكم في هذا الشأن فإنه يتضح لنا مدى انطباق قوانين الغش التجاري في مجال المواد الغذائية وأهميتها في حماية الغذاء، فالإلتزامات التي فرضها القانون على كل من يتعامل بالغذاء إنما هي في سبيل حماية صحة الإنسان مما قد يصيب غذائه من عمليات الغش التجاري، فجاء هذا القانون مكافحاً للغش التجاري حتى في مجال الأغذية التي يستهلكها الأفراد في الدولة.

---

[71] محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2014/2/5، الدعوى رقم 166 لسنة 2014 جزائي، حكم غير منشور.

[72] محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/12، الدعوى رقم 228 لسنة 2013 جزائي، حكم غير منشور.

الفرع الرابع: حماية الأدوية والمستحضرات الطبية والصيدلانية في القانون الاتحادي لمهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية

نص القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 1982 في شأن مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية ولائحته التنفيذية والقرارات الوزارية الصادرة بموجبه على حماية الأدوية والمستحضرات الطبية والصيدلانية من التلوث.

وتضمن هذا القانون المنظم لتداول الأدوية والمستحضرات الصيدلانية قواعد قانونية تكفل الحماية للصحة العامة، من خلال فرض قيود على طرحها للتداول وتسويقها، وحظر عرض أو بيع أي دواء أو مستحضر صيدلاني يثبت في أي وقت أنه مضر بالصحة العامة[73].

فوفقاً للمادة (47) من هذا القانون فإنه لا يجوز لأي شخص أن يفتح مصنعاً للأدوية إلا بعد أن يحصل على ترخيص بذلك. كما أنه لا يجوز تداول أدوية أو مستحضرات صيدلانية أو أغذية أطفال مستوردة إلا بعد تسجيلها في وزارة الصحة، كما يجب تسجيل كل شركة أدوية ترغب في تسويق منتجاتها في الدولة[74]. فجاء هذا النص ليشمل أغذية الأطفال إلى جانب الأدوية والمستحضرات الصيدلانية، فيضمن بذلك حماية الأفراد في الدولة من خطر الأدوية وأغذية الأطفال المستوردة، فلا يتم تداولها أو تسويقها إلا بعد التأكد من صلاحيتها وعدم خطورتها على الأفراد في الدولة.

وقد أوجبت المادة (4/16) على كل صيدلي بوجه خاص أن يحيط السلطات المختصة علماً بالأمراض السارية التي تتصل بعمله، وذلك لتدارك انتشارها والسيطرة عليها حمايةً للصحة العامة. ويحظر على الصيدلي وفقاً للمادة (11) صرف دواء أو مستحضر صيدلاني إلا بموجب وصفة طبية مكتوبة بوضوح تحمل اسم الطبيب الذي أصدرها وختمه وتوقيعه وتاريخ تحريرها وأن يكون هذا الطبيب مرخصاً له بمزاولة مهنة الطب البشري أو البيطري في الدولة.

---

[73] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص283.

[74] المادة (65) من قانون مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية

ولا يجوز للصيدلي المرخص أن يبدل أو يغير شيئاً مما ورد في الوصفة إلا بعد أخذ رأي الطبيب. ولا يجوز أن يكرر صرف أدوية تحوي عناصر مخدرة أو مجهضة أو لها خاصية التراكم في الجسم أو يؤدي الاعتياد عليها للإدمان. كما لا يجوز له تغيير الدواء كماً أو نوعاً على خلاف الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون. وكل ذلك في سبيل الحفاظ على صحة الإنسان مما قد يتناوله من أدوية أو مستحضرات صيدلانية بهدف علاجه، حيث أن هذا العلاج إذا لما يتم استخدامه بالطريقة الصحيحة فإنه بلا شك سينقلب ضد مصلحة الإنسان فيؤدي إلى إضراره بدلاً من علاجه. فكان لابد من تنظيم تصنيع وطرح الأدوية للتداول أوتسويقها أو صرفها للمرضى ووضع قيود على ذلك، وإلزام مزاولي مهنة الصيدلة بالقيام بعملهم وفقاً لما يحدده القانون.

والجدير بالذكر أن القوانين الخاصة بسلامة الغذاء سواء الاتحادي أو المحلي استثنت الأدوية الطبية من مفهوم المادة الغذائية فمعنى الغذاء لا يشمل الأدوية الطبية أو المواد التي لا تستخدم إلا كعقاقير. إلا أني أرى أنه كان من المفترض أن يشمل مفهوم الغذاء كل ما يستخدم كعقاقير أو أي أدوية طبية؛ وذلك ليكون القانون شاملاً كل ما يتناوله الإنسان، حتى تتمكن السلطات المختصة بالرقابة على الأغذية من مراقبة الأدوية والعقاقير وكيفية تداولها أو تسويقها، حيث أنه ظهرت العديد من الأدوية والعقاقير التي لها خواص طبية إلا أن لها فوائد غذائية كالأكل الذي يتناوله الإنسان من مصادر حيوانية أو نباتية، كالمكملات الغذائية المتمثلة في الفيتامينات والبروتينات التي تتخذ شكل الأدوية والعقاقير الطبية وتباع في الصيدليات وغيرها من المحلات التجارية المتواجدة في الأسواق. فجاء قانون مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية ليكمل قوانين سلامة الغذاء من هذه الناحية وذلك لضمان سلامة كل ما يتناوله الإنسان بهدف استمرار بقائه والحفاظ على صحته.

الفرع الخامس: حماية الغذاء بواسطة أجهزة رقابة الأغذية

إن تنفيذ القوانين الخاصة بحماية الغذاء يتطلب وجود أجهزة رقابة للرقابة على المحلات والمنشآت المرخصة لمباشرة النشاطات الخاصة بصناعة وتداول الأغذية. والتوعية في مجال حماية

الأغذية من التلوث عن طريق الزيارات الميدانية وتنظيم الندوات والمعارض والقيام بالدراسات والأبحاث العلمية في هذا المجال، ومن خلال استخدام تقنيات متطورة للكشف عن تلوث الغذاء، والقيام بزيارات تفتيشية مفاجئة دورية على هذه المحال والمنشآت[75]، وذلك بواسطة سلطات الضبط الإداري البيئي.

وقد صدر في دولة الإمارات قانون إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية عام 2005 ليحل محل مركزين سابقين للرقابة على الأغذية هما مركز رقابة الأغذية والبيئة في أبوظبي، ومركز رقابة الأغذية والبيئة في مدينة العين، فقد تم ضم هذين الجهازين في جهاز واحد[76]، وذلك لحماية الإنسان من مخاطر الأغذية وضمان سلامتها وجودتها وصلاحيتها للاستهلاك الآدمي وإجراء الدراسات والأبحاث اللازمة للمحافظة على سلامة الأغذية[77].

إلا أنه تم دمج هذا الجهاز مع احتفاظه بالدور الذي كان يقوم به، حيث صدر حديثاً بتاريخ 2019/1/31 قانون رقم (7) لسنة 2019 بإنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية، لتحل هذه الهيئة محل كل من جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، ومركز خدمات المزارعين بإمارة أبوظبي وكافة المراكز التابعة لهما كمركز الأمن الغذائي وغيره، وتؤول إليها جميع أصولهم وموجوداتهم وحقوقهم والتزاماتهم وموظفيهم، وتعتبر الخلف القانوني لهم. بحيث تكون الهيئة السلطة المحلية المختصة بالزراعة والسلامة الغذائية والأمن الغذائي والأمن الحيوي في الإمارة، وتهدف إلى تطوير قطاع ذي تنمية مستدامة في مجال الزراعة والسلامة الغذائية، وحماية صحة النبات والحيوان، بما يسهم في تعزيز الأمن الحيوي، وتحقيق الأمن الغذائي[78].

---

[75] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص366.

[76] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص284.

[77]. جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، https://www.adfca.ae/Arabic/AboutADFCA/Pages/default.aspx، (تاريخ 2018/3/17).

[78] خليفة يصدر قانوناً بإنشاء «أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية»، جريدة البيان، https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2019-03-25-1.3520149 (2019/3/27).

وللهيئة في سبيل تحقيق أهدافها في مجال سلامة الغذاء ممارسة بعض الصلاحيات والاختصاصات التي تتمثل في:

1. إعداد الخطط والبرامج والأنشطة في مجال الزراعة والسلامة الغذائية والأمن الغذائي.
2. إصدار الموافقات والتراخيص اللازمة لممارسة أي نشاط يتعلق بالزراعة أو الغذاء وفق التشريعات السارية.
3. الرقابة والتفتيش على المنشآت والمزارع والعزب في الإمارة وعلى مدخلات الإنتاج الزراعي في كافة مراحل استخدامه وعلى المواد الغذائية والزراعية المستوردة أو المصدرة أو المنتجة داخل الدولة والمتداولة في الإمارة بما يتضمن الرقابة على متبقيات المبيدات والأدوية البيطرية وذلك وفق التشريعات السارية.
4. الإشراف على إنشاء وإدارة مخزون احتياطي للطوارئ من الغذاء بالتعاون مع الجهات المعنية.
5. نشر الوعي وتثقيف مختلف شرائح المجتمع فيما يخص الزراعة والسلامة الغذائية والتعريف بالهيئة وأهدافها.
6. تنظيم برامج الدعم الزراعي والغذائي في الإمارة.
7. الرقابة والتفتيش على متطلبات السلامة الغذائية والأمن الحيوي والغذائي في المسالخ بكافة أنواعها والأسواق الزراعية والحيوانية في الإمارة[79].

وعلى الرغم من ذلك فإن الدور الذي يقوم به جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية -وإن تغير مسماه- مازال مستمراً فلا يزال هو الجهة المختصة بالرقابة على المواد الغذائية في كافة مراحل تداولها،

[79] المادة (4) البنود (15،12،11،6،5،4،2) من القانون رقم (7) لسنة 2019 بإنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية.

ويقوم بذلك بالتنسيق مع الجهات الآخرى ذات العلاقة في الدولة والإمارة.

والجدير بالذكر أنه مع إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية لقد كانت الرؤية المؤسسية تتمثل في بدء العمل على إعادة هيكلية الأنظمة الرقابية لمواكبة أحدث الممارسات الدولية في مجال الزراعة وسلامة الغذاء بهدف تطوير الحياة النوعية للجمهور مما يساهم في رفاهية المجتمع، وإحداث التوازن بين حماية المستهلك وتسهيل حركة التجارة. وإنطلاقاً من رسالة الجهاز بضمان غذاء آمن وصحي، وتطوير بنية تحتية تشريعية تهدف إلى وضع السياسات العامة والتشريعات الهادفة لحماية صحة المستهلك، وذلك بآليات عمل تعتمد على الشفافية والنزاهة في تنظيم العمل المؤسسي، وتوضيح الدور الرقابي ومسؤولية القطاع الخاص، قد جاء وضع التشريع الأول والأهم وهو القانون رقم (2) لسنة 2008 في شأن الغذاء في إمارة أبوظبي لتكون بذلك الإمارة صاحبة المبادرة على المستوى الوطني، ومن الأوائل على المستوى الإقليمي في وضع قاعدة تشريعية أساسية في مجال سلامة الغذاء[80].

وتأكيداً على الدور الذي يقوم به الجهاز في حماية الغذاء وأهمية ما يصدر عنه، فقد حكمت محكمة الظفرة الإبتدائية بإدانة المتهمة نتيجة لإخلالها بالاشتراطات الصحية الصادرة عن الجهاز - الذي يقوم بدوره في حماية الغذاء والرقابة عليه- حيث تداولت المواد الغذائية في مكان غير مستوفي الشروط الصحية بالإضافة إلى عرضها لمواد غذائية منتهية الصلاحية مما يعرض صحة الناس للخطر، فجاء الحكم بالإدانة "لمخالفة المتهمة... للاشتراطات الصحية الصادرة عن جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وذلك لوجود آثار قوارض داخل البقالة وعدم تجديد شهادة الرقابة الغذائية الصادرة من الجهاز ... وبعرض مواد غذائية منتهية الصلاحية"[81]، وحكمت المحكمة في ذلك طبقاً لقانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي والقانون الاتحادي في شأن قمع الغش والتدليس في المعاملات التجارية.

---

[80] جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، https://www.adfca.ae/Arabic/AboutADFCA/Pages/default.aspx، (تاريخ 2018/3/17)، مرجع سابق.

[81] محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/12، الدعوى رقم 209 لسنة 2013 جزائي، ،حكم غير منشور.

من خلال ذلك يتضح لنا مدى أهمية الإلتزام بالاشتراطات الصحية الصادرة عن جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية أو التي تصدر عن أقسام الرقابة في بلديات الإمارات الاخرى، فلا يخفى دور الاشتراطات والأوامر واللوائح والقوانين المحلية في حماية الغذاء وأهمية احترامها والإلتزام بما جاء فيها، وإلا كان المخالف لها عرضة للمحاكمة والعقاب.

أما بالنسبة لبقية إمارات الدولة بإستثنار إمارة رأس الخيمة فإنها تخضع للقانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 وذلك لعدم وجود تشريعات محلية بشأن سلامة الغذاء في كل منها. فبالتالي تطبق أقسام رقابة الأغذية في بلديات إمارات الدولة القانون الاتحادي لسلامة الغذاء، إلى جانب وجود بعض الممارسات القانونية والتوجيهات والسياسات العامة والتطبيقات في كل إمارة. أما بشأن إمارة رأس الخيمة فإن قسم الرقابة الغذائية التابع لبلدية رأس الخيمة يطبق القانون المحلي رقم 2 لسنة 2009 بشأن الرقابة على الغذاء لإمارة رأس الخيمة، وذلك لضمان سلامة الغذاء في الإمارة من خلال الإجراءات الرقابية التي تضمن سلامة الغذاء المصنع محلياً والمستورد عبر منافذ الإمارة.

وفي إمارة دبي تم تطبيق تجربة ما يسمى بالمشرف الصحي، كنوع من الرقابة الذاتية الداخلية على سلامة الغذاء في المؤسسة أو المنشأة الغذائية –مثل الفندق أو المطعم- حيث يتم تحديد شخص ليتولى بعض المهام أهمها ضمان سلامة الغذاء، بالإضافة إلى تدريب أصحاب العلاقة في المنشأة أو المطعم أو الفندق أو الكافتيريا أو المطبخ الذي يعمل به على ذلك. كما سعت الإمارة إلى تطبيق نظام هاسب والذي يهدف إلى التعرف على مصادر الأخطار المحتملة في عملية تصنيع أو إعداد الغذاء لضمان تأكيد جودة المنتج، ثم يلي ذلك معالجة هذه الأخطار باستخدام الوسائل المناسبة، مع القدرة على السيطرة التامة على عملية الإنتاج، وصولاً إلى سلامة الغذاء وصحته وخلوه من الملوثات أو العوامل التي تؤدي إلى الانتقاص من قيمته[82].

يكمل ذلك ما ورد في الأمر المحلي رقم (11) لسنة 2003 بشأن الصحة العامة وسلامة

[82] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص72،55.

المجتمع في إمارة دبي، حيث اشتمل بعض الأحكام ذات الصلة بسلامة الغذاء. فقد تضمن الأمر المحلي تعريفات لمعاني المادة الغذائية، والأغذية الصحية، والأغذية المغشوشة، والتلوث الغذائي، والمضافات الغذائية.

كما أخضع الأمر المحلي المواد الغذائية التي يتم استيرادها أو تصديرها أو تداولها في الإمارة من قبل المؤسسات الغذائية للإشراف والرقابة الصحية الكاملة للإدارة المختصة وكذلك للضوابط والمعايير والاشتراطات المقررة في هذا الشأن. مع حظر المواد الغذائية المغشوشة والفاسدة أو التالفة أو الضارة بالصحة العامة داخل الإمارة[83].

أما إمارة الشارقة فقد قامت بتطبيق برنامج الشارقة لسلامة الغذاء، وهو نظام لسلامة الغذاء في كافة المنشآت الغذائية العاملة في الشارقة مبني على أسس علمية قابلة للتطبيق ومستندة إلى أحسن الممارسات عالمياً، ويهدف إلى تحسين الصحة العامة وحماية أفراد المجتمع من المخاطر الصحية الناجمة عن الأغذية. حيث يقوم البرنامج على تدريب مديري المواقع الغذائية، وإخضاع المتدربين لامتحان سلامة الأغذية في بلدية الشارقة، وتطبيق نظام الممارسات الصحية الجيدة GHP في المنشآت الغذائية، وتقديم الدعم الفني من بلدية الشارقة لمساعدة المنشآت الغذائية. في حين أصدرت دائرة البلدية والتخطيط في عجمان دليل الاشتراطات الصحية الخاص بالمنشآت الغذائية وذات العلاقة بالصحة العامة، وخصصت أغلب أبوابه لبيان الاشتراطات الصحية للمنشآت الغذائية العامة والخاصة. وذهبت رأس الخيمة إلى تطبيق مشروع الهاسب الذي يبنى على نظام تحليل المخاطر الصحية، ومراقبة النقاط الخطرة في المنشآت الغذائية في رأس الخيمة، حيث يقوم المشروع على تدريب العاملين في المنشأة الغذائية على مبادئ السلامة الغذائية وإجراء تقييم للمستوى الصحي لكل منشأة[84].

وإلى جانب هذه الممارسات والتطبيقات التي تهدف إلى حماية الغذاء في كل إمارة، فقد

---

[83] المادة (6)، (7)، (8) من الأمر المحلي رقم (11) لسنة 2003 بشأن الصحة العامة وسلامة المجتمع في إمارة دبي.
[84] أ. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، مرجع سابق، ص57-58.

ظهرت تطورات حديثة في مجال رقابة الأغذية وحمايتها من التلوث، متمثلة في استخدام أقسام رقابة الأغذية في بلديات إمارات الدولة أجهزة متطورة للرقابة على الأغذية، تشمل هذه الأجهزة والتقنيات ما يلي:

- استخدام جهاز فحص زيوت القلي المستخدمة في المطاعم والفنادق وأماكن إعداد الغذاء، حيث يمكنه فحص وقياس نسبة الأكسدة والتحليل المائي للزيوت وهي عناصر مهمة للكشف عن صلاحية الزيوت للقلي.

- استخدام جهاز حديث للكشف عن صلاحية الأسماك الطازجة المعروضة في الأسواق للاستهلاك وذلك إلى جانب الوسائل الفيزيائية المعروفة لدى المفتشين.

- استخدام أجهزة حديثة تعمل على قياس درجات الحرارة في البرادات وأماكن عرض الأغذية في المحلات حيث تمتاز هذه الأجهزة بسرعة الأداء والدقة في النتائج[85].

- استخدام جهاز الكشف السريع عن بكتيريا التسمم الغذائي الذي يساهم في تطوير وتحديث طرق التحاليل الميكروبولجية وسرعة الحصول على نتائج التحاليل. كما يتيح إمكانية قيام المختبر بتطبيق نظم الجودة على المصانع والمختبرات المحلية، مما يعني رفع سقف الإنتاج الغذائي بشقيه النباتي والحيواني.

- استخدام تقنيات متطورة في التحاليل المخبرية التي تجري على الفواكه والخضروات المحلية والمستوردة من الخارج للكشف عن بقايا المبيدات لاتخاذ الإجراءات اللازمة في حال عدم صلاحيتها. حيث أن الغذاء يتلوث بالمبيدات إما بطريقة مباشرة أثناء عملية رشها أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الهواء أو الماء أو التربة. إلى جانب ذلك فإن الملوث إذا دخل في أي من مكونات السلسلة الغذائية فإنه يتضاعف خلالها إلى مستويات

[85] د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص367.

قياسية خلال فترة وجيزة. فهنا تأتي أهمية الكشف المبكر عن هذه البقايا التي قد يحدث تأثيرها خلال ساعات أو بالتعاطي المستمر أو المبكر لفترة زمنية طويلة[86].

مما سبق يتضح لنا أن الحماية القانونية للغذاء لم تقتصر فقط على القوانين الخاصة بسلامة الغذاء إنما وردت حمايتها في تشريعات مختلفة تضمن حماية الأفراد من مختلف النواحي. كما أنه وإن لم تصدر إمارات الدولة تشريع محلي يكفل حماية الغذاء كإمارة أبوظبي ورأس الخيمة إلا أنها تخضع للتشريع الاتحادي الخاص بسلامة الغذاء، مع قيام كل إمارة بإصدار بعض الأوامر والأدلة والنظم والتوجيهات والممارسات القانونية التي تهدف إلى حماية الغذاء من أي تلوث قد يؤدي إلى الإضرار بصحة الأفراد في المجتمع عند إستهلاك الغذاء.

[86] أ. د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص285- 286.

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري في حماية الغذاء

تهدف التشريعات المعنية بسلامة الغذاء إلى ضمان سلامة الأغذية وملاءمتها للاستهلاك الآدمي، ومنع الضرر والغش والتضليل فيها، -وذلك في سبيل حماية الصحة العامة-. وحتى تحقق هذه التشريعات الغاية والهدف المنشود من وجودها فإننا بحاجة إلى إدارات وهيئات تقوم بتنفيذ القوانين الخاصة بحماية الغذاء ومتابعة سلامة الغذاء في كافة مراحل السلسة الغذائية.

ويعتبر موضوع حماية الغذاء من التلوث من المواضيع المهمة التي تمارس فيه الإدارة سلطاتها بصفتها الضبطية. فالحماية الإدارية للغذاء تكمن في فكرة الضبط الإداري التي تتيح للسلطة الإدارية اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية التي تحمي الغذاء من خطر التلوث استناداً إلى القوانين واللوائح التي توجب اتخاذ هذه التدابير.

والضبط الإداري في مجال حماية الغذاء هو ضبط إداري خاص بنشاط معين حدده المشرع بقانون خاص وعهد بمهمة القيام بتحقيق أهدافه إلى سلطة إدارية معينة[87]. وقد أناط القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء لوزارة التغير المناخي والبيئة -وزارة البيئة والمياه سابقاً- والسلطات المحلية في كل إمارة مهام سلامة الغذاء ونص على صلاحيات معينة لكل منهما تعينها على التعامل مع هذه المسؤولية، حيث تنشئ الوزارة بالتنسيق مع السلطات المختصة الأنظمة التي تكفل حماية الغذاء[88]. إلى جانب أنها تتولى توحيد الإجراءات والإشراف على ذلك بالتنسيق مع

---

[87] د. اعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، 2004م، ص272.

[88] المادة (5) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء والتي تنص على "تُنشئ الوزارة بالتنسيق مع السلطة المختصة والجهات المعنية، الأنظمة الآتية:

1. نظام الإنذار السريع للأغذية والاعلاف في كافة مراحل السلسلة الغذائية بهدف الإبلاغ عن أي خطر مباشر أو غير مباشر على صحة المستهلك.
2. نظام إدارة تتبع وسحب واسترداد الغذاء والعلف.
3. نظام إدارة أزمات وحوادث الغذاء والعلف.
4. نظام رصد سلامة الغذاء والعلف.
5. نظام الرقابة والتفتيش على الغذاء والعلف المتداول ومنشآتهما.
6. أية أنظمة أخرى ذات صلة".

السلطات المختصة والجهات المعنية الاتحادية والمحلية في كل إمارة[89]. كما تقوم الوزارة بالتنسيق مع السلطات المختصة المحلية والجهات المعنية من الوزارات والدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية المعنية بسلامة الغذاء بوضع الإجراءات والتدابير الصحية التي تطبق بغرض حماية صحة المستهلك في الدولة من المخاطر الناجمة عن الغذاء الملوث[90].

أما في إمارة أبوظبي فالحال يختلف؛ ذلك أن القانون المحلي رقم (2) لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي خص جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية بصلاحيات موسعه لتطبيقه، ولعل من أهمها سلطة الرقابة وإصدار القرارات والأنظمة واللوائح اللازمة لضمان تطبيق القانون، وقد حلت محله حالياً هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية والتي تقوم بدور أكبر ووظائف أكثر من سابقتها في حماية سلامة الغذاء.

وللوصول إلى مقصد سلامة الغذاء تضمنت تشريعات سلامة الغذاء الاتحادية والمحلية إلى جانب الإجراءات والتدابير الصحية والإحترازية، جزاءات قانونية توقع على كل من يخالف أحكامها. وقد تكون هذه الجزاءات جزاءات جنائية أو جزاءات إدارية، إلا أن موضوع دراستنا سيقتصر على تناول الجزاءات الإدارية والتي تعتبر عمل من أعمال الضبط الإداري تمثل تدبيراً وقائياً تظهر بوادره وتخفى عواقبه فهي لا تنطوي على معنى العقاب إنما يراد بها منع الإخلال بالنظام العام. فهي الجزاء الذي تختص بتقريره السلطة الإدارية بواسطة إجراءات إدارية محددة غايتها ردع الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح حيث يعد ذلك ردعاً إدارياً[91].

ولغرض دراسة موضوع وسائل الضبط الإداري في حماية الغذاء، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول أولهما إجراءات وتدابير الضبط الإداري لحماية الغذاء، والمطلب الثاني يتناول الجزاءات الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء.

---

[89] المادة (4) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.
[90] المادة (6) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.
[91] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني ، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار أبو المجد، 2003م، ص283، 287.

المطلب الأول: إجراءات وتدابير الضبط الإداري لحماية الغذاء

تهدف إجراءات وتدابير الضبط الإداري في الأصل إلى منع وقوع الجريمة. وهي عبارة عن حزمة من الإجراءات تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد في عموم حياتهم العادية، أو عند ممارسة نشاط معين، بقصد المحافظة على النظام العام أو أحد عناصره[92]. فهي وسيلة وقائية في الأصل يتم اتخاذها قبل ظهور الخطر أو المرض. ومن ثم يقع على عاتق هيئات الضبط الإداري العمل على اتخاذ كافة الاحتياطات والتدابير الوقائية اللازمة لمنع تسلل كل ما يضر بصحة الإنسان إلى داخل المجتمع، وذلك من خلال تكثيف الرقابة على الغذاء ومياه الشرب وإجراء التحاليل الدورية لها لبيان ما إذا كان بها ملوثات أو تغير في صفاتها الطبيعية للتأكد من صلاحيتها للاستهلاك الآدمي. إلى جانب تكثيف الجهود في القيام بأعمال الرقابة والتفتيش اللازمة على أنواع الغذاء المختلفة والمطاعم والمخابز ومحلات إنتاج الألبان والمجازر وحظائر تربية المواشي والدواجن، وكذلك المحلات التي تعمل في مجال المواد الغذائية والمخازن التابعة لها، لضمان استيفائها والعاملين فيها لكافة الاشتراطات الصحية المقررة، مع أهمية حظر دخول الأغذية بكافة أنواعها إلا بعد التيقن من خلوها من كافة الأمراض والأوبئة والمواد المشعة، وذلك حرصاً على حماية الصحة العامة[93].

ولهيئات الضبط الإداري في سبيل القيام بمهامها واختصاصاتها التي خولها القانون أن تلجأ إلى استخدام وسائل متعددة ومتنوعة، وهي إجراءات وتدابير تتفاوت في شدتها بين الترهيب والترغيب، وتتمثل أهم هذه الإجراءات والتدابير الضبطيةفي: الحظر، الإلزام، الترخيص، الإخطار، منح الحوافز، استخدام القوة الجبرية. وسنتناولها بالتفصيل كالآتي:

---

[92] د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مكتبة الفلاح، ط1، 2013م، ص262- 263. أ. د. نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008م، ص119.

[93] أ. كمال معيفي، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016م، ص71-72.

الفرع الأول: الحظر (المنع)

يعتبر الحظر أو المنع من الأساليب الوقائية المانعة التي تنسجم مع طبيعة الضبط الإداري، والذي يقصد به النهي أو المنع عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد منعاً كاملاً أو جزئياً[94]، حيث كثيراً ما تلجأ التشريعات المتعلقة بحماية الغذاء إلى حظر بعض التصرفات أو الأفعال التي تؤثر على سلامة الغذاء وبالتالي تضر بصحة الأفراد. والحظر نوعان إما حظر مطلق أو حظر نسبي.

أولاً- الحظر المطلق

يتمثل الحظر المطلق في منع الإتيان بأفعال معينة منعاً باتاً لا إستثناء فيه ولا ترخيص بشأنه لما لها من آثار ضارة على الأفراد [95]، فهو منع كامل لممارسة نشاط معين من جانب سلطة الضبط الإداري، الأمر الذي يمكن القول معه أنه يؤدي إلى إلغاء حرية من الحريات العامة أو تعطيل استعمالها.

حيث يرى بعض الفقه أن الحظر المطلق للحرية غير جائز لأنه يعادل إلغاؤها وهو ما لا تملكه سلطات الضبط وحتى المشرع نفسه لا يجوز له إلغاء حرية قررها الدستور[96]. إلا أني أرى جواز اللجوء إلى مثل هذا الحظر استثناءً في بعض الحالات عندما يشكل ممارسة النشاط إخلالاً بالنظام العام أو أحد عناصره. كالمنع الوارد في التشريعات البيئية[97] والذي يحظر على جميع الوسائل البحرية تصريف أو إلقاء أي نفايات أو مواد خطرة أو ملوثة أو تصريف مياه الصرف الصحي في البيئة المائية إلا بعد أن يتم معالجتها، حيث يؤدي ذلك إلى الإضرار بالثروة السمكية التي تعد مصدر غذائي مهم للإنسان مما يترتب عليه تلويث الغذاء والتأثير على سلامته وبالتالي الإضرار بالصحة العامة للأفراد عند تناولها.

---

[94] د. سجى محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م، ص277.

[95] د. سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2016م، ص204.

[96] د. عصام على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015م، ص418-419. ود. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 121-122.

[97] المواد (21، 27، 31، 32، 34) من القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 1999 بشأن حماية البيئة وتنميتها.

كما أن التشريعات الغذائية قد احتوت على هذا النوع من الحظر حيث نصت المادة (12/2) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي على أنه "يحظر على المنشأة تداول الغذاء الفاسد، أو الضار بالصحة، أو المغشوش، أو المضلل للمستهلك، أو المخالف للوائح الفنية، أو غير الملائم، وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون والأنظمة الصادرة تنفيذا له". وما نصت عليه المادة (8) من قانون الغذاء في إمارة أبوظبي حيث حظرت غش المواد الغذائية أو تداول مواد غذائية فاسدة أو ضارة بصحة المستهلك.

فيمنع القيام بهذه الأعمال منعاً باتاً ولا يمكن الحصول فيها على ترخيص أو موافقه من السلطة المختصة للقيام بها؛ ذلك أن القيام بمثل هذه الأعمال يؤدي إلى الإضرار بعنصر من عناصر النظام العام وهو الصحة العامة للأفراد.

ثانياً- الحظر النسبي

ويتمثل الحظر النسبي في منع بعض الأنشطة في وقت معين أو مكان معين، أو يتجسد في منع القيام بأعمال معينة؛ ذلك أن مزاولتها يمكن أن يضر بالنظام العام أو بصحة الأفراد العامة. ومن ثم لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة، وبموجب الشروط والضوابط والتعليمات التي تحددها القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية الغذاء[98]. ومن الأمثلة على هذا الحظر:

الحظر الوارد في المادة (7) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي والذي يحظر ممارسة أي نشاط تجاري أو صناعي أو مهني في الدولة يتعلق بتداول الغذاء، بما في ذلك مرافق الإنتاج الأولي قبل الحصول على موافقة رسمية مسبقة من السلطة المختصة، وفقاً للنظم المعمول بها -والسلطة المختصة في ذلك هي السلطات المحلية المعنية بسلامة الغذاء في كل إمارة-. فهو حظر نسبي يمنع الأشخاص من القيام بأي نشاط متعلق بالغذاء إلى أن يتم الحصول على موافقة من السلطة المختصة

[98] د. حيدر المولى، الوجيز في القانون البيئي المقارن، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، ط1، 2016م، ص227.

لممارسة هذا النشاط.

إلى جانب الحظر الخاص بعملية الإستيراد وذلك وفقاً لما تنص عليه المادة (8) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي، حيث يُحظر استيراد أي غذاء لأول مرة ما لم يتم اعتماده من قبل الوزارة. كما يُحظر استيراد أي غذاء عبر منافذ الدولة ما لم يكن مصحوباً بالوثائق والمستندات والشهادات المطلوبة وفقاً لأحكام هذا القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه. حيث يجب أن يطابق الغذاء المستورد التشريعات واللوائح والمواصفات القياسية المعتمدة في الدولة، وإلا عند مخالفة هذه المادة يعمل بالحظر ويمنع إدخال المواد المستوردة للبلاد.

كما أعطى القانون الحق للوزارة في "حظر دخول أو تداول أي غذاء أو علف بصفة دائمة أو مؤقتة إذا اقتضت المصلحة العامة، وتعريف الجمهور بذلك"[99]. وعليه يمكن أن يكون هذا الحظر مؤقتاً تفرضه الوزارة في وقت معين وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

ويضاف إلى ذلك الحظر الوارد في قانون الغذاء المحلي الخاص بإمارة أبوظبي، حيث تحظر المادة (3) تداول المواد الغذائية في الإمارة قبل الحصول على ترخيص لممارسة هذا العمل. كما تمنع المادة (8) تداول أية أغذية تحتوي مكوناتها على لحوم الخنزير أو مشتقاته، أو أية مواد كحولية بدون إذن مسبق، كما تمنع إزالة أو تغيير أو التدخل بأي طريقة كانت بدون إذن كتابي من جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية لأي مادة غذائية تم التحفظ عليها. فهو حظر نسبي يرتفع بالحصول على الموافقة والإذن من السلطة المختصة للسماح بإتيان مثل هذه الأعمال.

وعليه يمكن القول بأن الحظر سواء المطلق أو النسبي يعد من الإجراءات الفعالة التي تمكن هيئات الضبط الإداري من اتخاذها في سبيل حماية الغذاء من أي تلويث أو اضرار بهدف حماية الصحة العامة في المجتمع.

---

[99] المادة (13) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي رقم (10) لسنة 2015.

الفرع الثاني: الإلزام (الأمر)

يقصد بالإلزام أو الأمر، الحمل على القيام بعمل إيجابي معين، وهو بذلك عكس الحظر الذي يعني الامتناع عن القيام بعمل معين أو ممارسة النشاط فيكون بذلك إجراء سلبي[100]. فهذا الإجراء الضبطي يستوجب من الأفراد والجهات والمنشآت القيام بعمل إيجابي، حيث يؤدي عدم القيام به إلى المساس أو الإخلال بالنظام العام في إحدى صوره أو كلها[101]. وعليه يمكن القول بأن الإلزام أو الأمر يصدر عن هيئات الضبط الإداري لحماية الغذاء وضمان سلامته، أو إلزام من تسبب في تلويث الغذاء أو التأثير في سلامته بإزالة آثار التلوث الغذائي.

وقد اشتملت التشريعات الغذائية على صور عديدة للإلزام كإجراء وتدبير تقوم به الجهات المختصة لمراقبة الغذاء وحمايته والتأكد من سلامته حفاظاً على صحة المستهلك.

ومن هذا القبيل إلزام مصنعي ومنتجي ومستوردي الغذاء تسجيل منتجاتهم قبل تداولها، بموجب ما يحدده القانون من شروط التسجيل وإجراءاته وجهاته. وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (7/2) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي، حيث ألزم القانون المصنعين والمنتجين والمستوردين للأغذية القيام بتسجيل المنتجات قبل أن يتم تداولها وفقاً لما يحدده القانون من شروط وإجراءات. ومثله في ذلك الإلزام الوارد في المادة (4) من قانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي رقم 2008/2 والذي يلزم المرخص له بتسجيل المادة الغذائية المتداولة وفقاً لما يصدره جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية من نظم ولوائح وقرارات وتعاميم في هذا الشأن.

كذلك ألزمت المادة (9) من القانون الاتحادي بشأن الغذاء مسؤول المنشأة الغذائية بعدة أمور يجب عليه القيام بها تحقيقاً للغاية المنشودة من هذا الإجراء الضبطي[102]. كما ألزم القانون المحلي

---

[100] د. عبدالله جاد الرب أحمد، مرجع سابق، ص624. وعمارة فارس، رجدال ليازيد، الضبط الإداري البيئي، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص55.

[101] أ. كمال معيفي ، مرجع سابق، ص120.

[102] حيث نصت المادة (9) على أنه "مع مراعاة أحكام قانون حماية المستهلك، يلتزم مسؤول المنشأة الغذائية بما يأتي:
1. تطبيق أنظمة سلامة الغذاء المبنية على أساس تحليل مصادر الخطر المعتمدة لدى الدولة.

لإمارة أبوظبي أيضاً مسؤول المنشأة بالقيام بتتبع المواد الغذائية المتداولة في الإمارة والتعرف على أماكن توزيعها، والتأكد من دقة توسيم المادة الغذائية في الأسواق حتى تسهل عملية تتبعها، واسترداد المادة الغذائية عند ثبوت عدم صلاحيتها للاستهلاك الآدمي. وعليه القيام بتوفير السجلات الموثقة التي تطلب منه، وتدريب العاملين لديه في مجال صحة وسلامة الغذاء وأي برامج تدريبية تصدر عن الجهاز، كما عليه أن يبلغ الجهاز عن أي مادة غذائية صادرة عنه قد تشكل خطراً على صحة المستهلك والقيام بإجراءات وقاية المستهلك من المخاطر الصحية. كما يتعين على المؤسسات والمنشآت التي تتداول المادة الغذائية ضمان اللياقة الصحية لكافة متداولي المادة الغذائية لديها[103].

وتطبيقاً لما يؤكد هذه الإلتزامات على المنشآت ومسؤوليها من ضمان سلامة الغذاء للاستهلاك الآدمي وضمان اللياقة الصحية لكافة متداولي المادة الغذائية في المنشأة الغذائية، ما ذهبت إليه محكمة النقض بأن أيدت حكم محكمة الاستئناف ولم تلغيه فيما يتعلق بإدانة المتهم، ذلك أنه وبصفته مسؤول المحل لم يقم بضمان سلامة وجودة المادة الغذائية المعدة للاستهلاك الآدمي، كما أنه لم يقم بضمان اللياقة الصحية لكافة متداولي الغذاء لديه[104]. الأمر الذي يؤكد لنا أهمية احترام هذه الأوامر التي جاءت بها نصوص قوانين الغذاء في سبيل حماية سلامة الغذاء ومستهلكيه.

---

2. ضمان صحة الغذاء وسلامته وملاءمته للاستهلاك الآدمي.
3. تسهيل مهام الموظف المختص خلال تأدية عمله في الرقابة والتفتيش والتدقيق.
4. توفير السجلات الموثقة التي تطلب منه والتي تعكس التزامه بهذا القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه.
5. تدريب وتأهيل العاملين لديه في مجال صحة وسلامة الغذاء وفقاً للمعايير المعتمدة.
6. ضمان اللياقة الطبية للعاملين لديه.
7. إبلاغ الوزارة والسلطات المختصة عن أي غذاء تحت إشرافه قد يشكل خطراً على صحة المستهلك.
8. تتبع الغذاء المتداول بمنشأته، وفق النظام الصادر في هذا الشأن، والتعرف على أماكن توزيعه وتخزينه وتوفير السجلات الخاصة بذلك.
9. التأكد من دقة وصحة بيانات البطاقة الغذائية الخاصة بالغذاء الذي تحت إشرافه لتسهيل عملية تتبعه.
10. سحب الغذاء واسترداده في حال ثبوت عدم سلامته للاستهلاك الآدمي أو مخالفته لأحكام هذا القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه أو المواصفات القياسية الإلزامية واللوائح الفنية مع إبلاغ السلطة المختصة والوزارة بذلك.
11. تقديم أية معلومات تفصيلية للوزارة أو للجهات المعنية أو للسلطات المختصة المتعلقة بالغذاء الذي يتم تداوله في المنشأة.
12. أي التزامات أخرى تحددها اللائحة التنفيذية".

[103] المادة (6)، (7)، (5) من القانون رقم (2) لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي.

[104] محكمة نقض أبوظبي، الحكم الصادر بجلسة 2010/6/27، الطعن رقم 441 لسنة 210 س4 ق.أ، مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من الدوائر الجزائية، 2008م، ص649.

ومن خلال ما سبق أرى أنه على الرغم من تشابه ماورد من أوامر وإلزام في القانون الاتحادي لسلامة الغذاء وقانون الغذاء المحلي لإمارة أبوظبي، إلا أن القانون الاتحادي كان الأفضل عند نصه على مثل هذا النوع من الأوامر والأكثر إنضباطاً، حيث جاءت أوامره -تجاه مسؤول المنشأة الغذائية- واضحة في مادة واحدة يسهل تمييزها وفهم المقصد منها والرجوع إليها عند الحاجة.

الفرع الثالث: الترخيص (الإذن السابق)

الترخيص أو الإذن السابق إجراء ضبطي يعني ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من قبل السلطة المختصة لممارسة نشاط معين. ومن ثم يعتبر الإذن السابق إجراء أخف من الحظر لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط بشرط الحصول على تصريح من الجهة الإدارية. ولا يجوز للإدارة أن تشترط مثل هذا الإجراء إلا بناءً على نص من الدستور أو القانون، حيث يعد هذا الإجراء إجراءً صارماً نسبياً. فلا يمكن للإدارة أن تخضع ممارسة الحريات التي يحميها الدستور أو القانون للإذن السابق أو الترخيص[105] إلا بنص من القانون يجيز لها ذلك.

فحتى يتمكن الأفراد من إقامة المشروعات الغذائية يتعين عليهم مسبقاً الحصول على ترخيص أو إذن يسمح لهم بذلك من الجهات المختصة، فلا يجوز ممارسة أي نشاط تجاري أو صناعي أو مهني في الدولة يتعلق بتداول الغذاء قبل الحصول على موافقة رسمية مسبقة من السلطة المختصة وفقاً للنظم المعمول بها، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (7) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي. ومثلها في ذلك المادة (3) من قانون الغذاء المحلي، حيث لا يجوز تداول المادة الغذائية في إمارة أبوظبي قبل الحصول على ترخيص لممارسة هذا العمل. فإذا قام أحدهم بممارسة نشاط متعلق بالغذاء دون ترخيص عد مخالفاً للقانون مما يستوجب معاقبته.

وتطبيقاً لذلك حكمت محكمة الظفرة الإبتدائية بإدانة المتهم نتيجة قيامه بممارسة نشاط يتعلق

---

[105] د. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2012م، ص193.

بالغذاء دون ترخيص بأن قام بمزاولة التموين بمقصف مدرسة دون الحصول على ترخيص بذلك حيث نصت المحكمة في حكمها على "وحيث أن الثابت بأن المتهم قد مارس مزاولة نشاط اقتصادي بدون ترخيص من الجهة المختصة وعدم التزامه بوجود عمال مدربين بالمقصف وأن دفع المتهم المعارض وانكاره للتهمة الأولى وما قدمه من مستندات يؤكد بأن المتهم قام بمباشرة العمل قبل استخراج ترخيص لممارسة مقصف المدرسة ... أي بتاريخ لاحق للمخالفة التي ضبطت بواسطة جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وبالتالي فإن قيام المتهم والشركة المخدمة له بمباشرة النشاط التجاري جاء سابقاً لحصولها على الرخصة اللازمة لمباشرة هذا النشاط الاقتصادي مما يعد مخالفة لنص المادة 1/6 القانون رقم 2 لسنة 2009 بإنشاء دائرة التنمية الاقتصادية ومن ثم يتعين إدانته بالتهمة الأولى والثانية المنسوبة إليه من النيابة العامة بالوصف وطبقاً لنص المواد ... من القانون رقم 2 لسنة 2009 بإنشاء دائرة التنمية الاقتصادية والمواد... من القانون رقم 2 لسنة 2008 في شأن الغذاء في إمارة أبوظبي ..."[106].

ومن خلال ذلك يتضح أنه حتى يتمكن الأفراد من ممارسة أي نشاط يتعلق بتداول الغذاء لابد من الحصول على ترخيص سابق يجيز لهم ذلك من الجهة المختصة بمنح التراخيص. كما أنه لا يعتد بالترخيص الصادر بعد القيام بممارسة النشاط، فحتى وإن تم الحصول على الترخيص في وقت لاحق بعد ممارسة النشاط الغذائي، فإن ذلك يعتبر مخالفاً لأحكام القانون مما يستوجب العقاب عليه.

وتقوم الإدارة بمنح هذا الترخيص متى توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه. فسلطة الإدارة في هذا الشأن سلطة مقيدة لا تقديرية، إذ يجب عليها منح الإذن لمن توافرت فيه الشروط التي تطلبها القانون لمزاولة النشاط دون تعسف من الإدارة في المنح أو عدم المنح[107]. فيجب ألا تجعل من هذه الشروط سبباً في تمتعها بسلطة تقديرية لمنح الإذن أو رفضه بل يجب أن تكون الشروط

---

[106] محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/13، الدعوى رقم 141 لسنة 2013 جزائي، حكم غير منشور.

[107] أ. د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط1، 2016م، ص 119.

الموضوعة مرتبطة بالهدف أو الغاية من الحصول على الإذن أو الترخيص وإلا كانت غير مشروعة[108].

والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص فيه على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد إستيفاء الشروط المطلوبة. وعادة ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في الرسوم التي يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط اللازم توافرها لإصداره[109]. وقد نص القرار الإداري رقم (25) لسنة 2011 بشأن تنظيم الأنشطة الاقتصادية وإصدار التراخيص في إمارة أبوظبي على أن يكون الترخيص لمدة سنة واحدة يجدد سنوياً لمدة سنة أو سنتين أو ثلاثة كحد أقصى متى ما توافرت شروط ذلك. حيث تصدر دائرة التنمية الاقتصادية في أبوظبي والسلطات المحلية الأخرى التراخيص لمدد محددة مقابل رسوم مادية متى ما توافرت شروط منح الترخيص.

وترجع الحكمة من فرض الترخيص كإجراء ضبطي، إلى تمكين الجهات الإدارية من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الخطر الذي قد يرتبه ممارسة النشاط في كل حاله على حده، وفقاً لظروفها من حيث الزمان والمكان، ومراقبة سير النشاط المرخص به، وفرض اشتراطات جديدة على استغلاله إذا استدعى الأمر ذلك. فالدولة مسؤولة قانونياً عن الخطأ الإداري الذي من صوره عدم قيام الهيئات الإدارية بواجبها نحو ضمان حماية النظام العام أو أحد عناصره وما يتصل به من مختلف الغايات[110]، وعليه يجب تمكين الإدارة من هذه المسؤولية بمنحها سلطة التدخل مسبقاً بالموافقه على ممارسة النشاط الفردي المتعلق بتداول الغذاء وتقدير ما تراه ضرورياً من اشتراطات واحتياطات في كل حالة على حده. ففرض مثل هذا الإجراء الضبطي يساعد على التنسيق والربط بين الجهات المعنية، فتكمل كل إدارة ما انتهت عنده الإدارة السابقة. حيث يساهم هذا الإجراء في تطوير أسلوب الرقابة على الأغذية ويمكن الإدارات المعنية بالرقابة على الغذاء من فرض سلطاتها والقيام بدورها في

---

[108] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص169.
[109] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 137.
[110] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، مرجع سابق، ص225.

التفتيش والرقابة على مشروعات الأغذية وتسهيل مهمتها عند القيام بالجولات التفتيشية على النشاطات المرخص لها. فبعد صدور الترخيص والموافقة على ممارسة النشاط المتعلق بالغذاء نحن بحاجة لجهة تقوم بالرقابة عليه لضمان التقيد بشروط صحة وسلامة الأغذية المتداولة.

وأرى أنه حسناً فعل المشرع سواء الاتحادي أو المحلي لإمارة أبوظبي بالنص على مثل هذا الإجراء؛ وذلك لكثرة انتشار الأنشطة المتعلقة بالغذاء في الوقت الحالي فإلى جانب المطاعم وعربات الطعام المتنقلة والتي أصبحت منتشرة في كل مكان، أصبح تداول الغذاء يتم عبر مواقع التواصل الإجتماعي -والتي ظهرت نتيجة لتطور تكنولوجيا المعلومات- فمع تعدد الأنشطة والممارسات المتعلقة بالغذاء في كل مكان وبكل وسيلة نحن بحاجة إلى تدخل من جانب الجهات المختصة لضبط مثل هذا الأمر وللتحقق والتأكد من سلامة الأغذية المقدمة للأفراد بما يتفق مع ما يتطلبه القانون.

على أن قيام الإدارة بالتحقق من النشاط المطلوب الترخيص به لا يترتب عليه أي أضرار بالمجتمع بل على العكس من ذلك، فهو وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر للمجتمع[111]. فمثل هذا الإجراء الضبطي ما هو إلا وسيلة أو تقنية تلجأ لها الإدارة في سبيل المحافظة على الصحة العامة في المجتمع، من خلال التحقق من كل نشاط متعلق بالغذاء للتأكد من مطابقته للشروط والمواصفات التي تطلبها القانون وفرض الرقابة عليه.

الفرع الرابع: الإبلاغ (الإخطار السابق)

الإبلاغ أو الإخطار يستوجب على الأفراد أو الهيئات الخاصة قبل مزاولة النشاط أو الحرية التي يخشى عند ممارستها من تهديد أو إخلال بالنظام العام أو أحد عناصره أن تخطر سلطة الضبط الإداري المختصة، حتى تكون على علم قبل المباشرة بهذا النشاط لتمكنها من اتخاذ الاحتياطات

[111] بن ساسي بن الزين، عناصر الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقله، 2013-2014.ص38.

والتدابير الوقائية اللازمة والضرورية الكفيلة لتأمين النظام العام[112]، فهو وسيلة من وسائل تنظيم الحريات الفردية بهدف الوقاية من الأضرار المتوقعه منها ومنعها.

فالنشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولا يشترط الحصول على إذن من السلطة المختصة قبل ممارسته، ولكن يشترط إخطار السلطة المختصه أو إبلاغها بممارسة هذا النشاط إما قبل القيام بالعمل أو خلال مدة معينة من القيام به، لكي تستطيع أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لحفظ النظام العام[113].

وعليه يمكن القول بأن الإخطار ليس طلباً للموافقة على ممارسة النشاط إنما هو يحتوي على بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة لما يراد ممارسته من نشاط لتتحقق الإدارة من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الإجراءات التي قررها القانون. والأصل في الإخطار أنه لا يقترن بحق الإدارة في الإعتراض حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار[114]. فدور الضبط الإداري هنا في مجال حماية الغذاء يكمن في مجرد العلم بما يقوم به أصحاب النشاطات الغذائية، للتأكد من أن ما يقوم به الأفراد فيما يتعلق بأنشطتهم لا يؤثر على سلامة الغذاء ولا يضر بصحة المستهلكين.

ومن ذلك يعد أسلوب الإخطار أقل صور إجراءات الضبط الإداري تقييداً للحرية فهو أقل تقييداً من الترخيص أو الإذن السابق، ذلك أن احتمالات التلوث الغذائي عما يمارسه أصحاب النشاطات أقل، أو أن المخاطر الناتجة عنها أهون، أو أن التلوث يحدث بسبب حالة قاهرة لا دخل للأفراد فيها[115]. لذلك يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون الحاجة لترخيص أو موافقة عليها شريطة الإخطار عن هذه الأعمال. والإخطار أو الإبلاغ قد يكون سابقاً على القيام بهذه الأعمال وقد يكون لاحقاً، ونبين ذلك فيما يأتي:

---

[112] د. عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص420.
[113] أ. د. إسماعيل صعصاع البديري، حوراء إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد2، السنة6، ص22.
[114] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، مرجع سابق، ص219.
[115] د. حيدر المولى، مرجع سابق، ص233.

أولاً- الإبلاغ السابق:

في هذه الحالة يكون الإخطار أمراً لازماً قبل ممارسة النشاط والهدف من هذا الإجراء السماح للسلطات الإدارية بدراسة الأمر وبحث ظروف النشاط ونتائجه المحتملة وما يمكن أن يترتب عليه من أثر. فإذا وجدت الإدارة أنه ليس هناك خطر سكتت وتركت النشاط يتم، أما إن تبينت خطورته أو قدرت تأثيره الضار نهت عن القيام به[116].

فموقف الإدارة في حالة الإبلاغ السابق لا يخرج عن أحد ثلاثة فروض، فهي إما أن تسكت فيعد ذلك بمثابة ترخيص ضمني للقيام بالعمل أو النشاط، أو تنهى عن القيام به فيعد ذلك رفضاً صريحاً يعادل رفض الترخيص –أي أنها اتخذت موقفاً إيجابياً بالرد على العكس من الموقف السلبي السكوت- ، أو أن تأخذ موقفاً وسطاً بين القبول الضمني والرفض الصريح، بألا تعترض على القيام بالنشاط محل الإبلاغ بشرط أن يقترن بشروط تحددها وتراها كافية لحماية سلامة الغذاء والصحة العامة[117]. فالإدارة إما أن توافق أو ترفض القيام بالنشاط الذي تم الإبلاغ عنه أو أنها توافق عليه ولكن بشروط معينة يجب توافرها عند القيام بالنشاط.

وللتمييز بين الإخطار السابق وبين الترخيص نلاحظ أن الترخيص هو أمر لابد من الحصول عليه من الجهة الإدارية المختصة بإصداره حتى يتمكن صاحب طلب الترخيص من مزاولة النشاط، بحيث لا يمكنه ممارسة النشاط بدون ترخيص. أما الإخطار السابق فهو إخبار الهيئات الإدارية المعنية بالنشاط المراد مزاولته قبل القيام به بمدة معينة لا أكثر، وإذا سكتت الإدارة ولم تفصح عن رأيها بشأن النشاط المخطر عنه وانتهت المدة المحددة لذلك فإنه يعد بمثابة الترخيص الضمني ومن ثم يمكن مزاولته، أما إذا رفضت الإدارة النشاط المخطر عنه فإنه يعد رفضاً صريحاً[118].

---

[116] د. سنكر داود محمد، مرجع سابق، ص210.
[117] د. عبدالله جاد الرب أحمد، مرجع سابق،ص649.
[118] د. سجى محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص285.

ثانياً- الإبلاغ اللاحق:

قد يسمح القانون بممارسة النشاط دون إذن مسبق، بشرط الإبلاغ عنه خلال مدة معينة، مما يسمح للإدارة بمراقبة آثار هذا النشاط واتخاذ اللازم لمنع التلوث أو تخفيف آثاره. كأن يقوم صاحب مزرعة أثناء ممارسته للنشاط بالإبلاغ عن إمكانية استخدام أسمدة زراعية ومبيدات حشرية ومواد كيميائية أو غيرها يمكن أن يكون لها آثار سلبية على الغذاء الناتج[119]. ويعد الإبلاغ اللاحق على ممارسة النشاط أكثر تجاوباً واتفاقاً مع مقتضيات الحريات العامة من الإذن السابق المتمثل في الترخيص الذي لا يمكن ممارسة النشاط المتعلق به قبل الحصول عليه[120]. حيث يمكن من خلال الإبلاغ اللاحق ممارسة النشاط المراد دون حاجة للحصول على ترخيص بشأنه لكن شريطة إبلاغ الجهات المختصة عنه خلال مدة معينة من إتيانه.

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطي ما ورد في قانون الغذاء المحلي والاتحادي، حيث ألزمت المادة (7) من قانون الغذاء المحلي مسؤول المنشأة الغذائية بإبلاغ جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية عن أي مادة غذائية صادرة عنه قد تشكل خطراً على صحة المستهلك وإجراءات وقاية المستهلك من المخاطر الصحية. إلى جانب ما ذهبت إليه المادة (9) من قانون الغذاء الاتحادي في الفقرة (7،10) منها، حيث تستوجب على مسؤول المنشأة الغذائية إبلاغ الوزارة والسلطات المختصة عن أي غذاء تحت إشرافه قد يشكل خطراً على صحة المستهلك. كما عليه أن يقوم بإبلاغ السلطة المختصة والوزارة في حالة سحب الغذاء واسترداده عند ثبوت عدم سلامته للاستهلاك الآدمي أو مخالفته لأحكام قانون الغذاء الاتحادي واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه أو المواصفات القياسية الإلزامية واللوائح الفنية.

وعليه فإن إلزام مسؤول المنشأة الغذائية بالإبلاغ عن مثل هذه الحالات أمر في غاية الأهمية

---

[119] د. محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2007م، ص304- 305.

[120] د. سنكر داود محمد، مرجع سابق، ص213.

أحسن المشرع في النص عليه حيث جعله وسيلة لتمكين الإدارة من القيام بواجبها في اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع الأضرار الناتجة عن الأغذية التي قد تشكل خطر على صحة المستهلك أو التي تكون غير صالحة للاستهلاك الآدمي أو مخالفة لأحكام القانون وما يترتب عليها من أثر، بهدف الحفاظ على صحة المستهلك وتوفير الغذاء السليم له.

الفرع الخامس: الحوافز ووسائل الترغيب

يقصد بالحوافز أو الترغيب كإحدى تقنيات الضبط الإداري، منح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات معينة تساهم في حماية البيئة، أو تدفع بعض عوامل التلوث عن عناصرها كالغذاء[121]، أو تضع طرق بديلة للتخفيف من مصادر التلوث وآثاره. ومن أمثلة هذه المزايا منح المساعدات المادية أو العينية، أو الجوائز، أو منح القروض والخدمات، والإعفاءات الضريبية، أو التسهيلات القانونية، أو الضمانات الاقتصادية[122]. وقد تكون الحوافز في شكل تقدير معنوي كمنح شهادة التقدير والشكر أو أوسمة أو إشادة إلى غير ذلك من صور الترغيب المعنوي التي تحفز الأفراد لحماية الغذاء، والتقيد بالشروط والمواصفات المتعلقة بصحة وسلامة الغذاء، والدخول في مجال الأعمال التي توفر الأنشطة الخدمية المتعلقة بالغذاء، والتي توفر الغذاء بشكل سليم خالٍ من أي ملوثات وبجودة عالية.

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطي ما يأتي:

- منح الصيادين الذين يزاولون أو الراغبين في مزاولة حرفة الصيد قروض ومنح عينية وخدمات، وإعفاء الصيادين من هذه القروض بقرار من مجلس الوزراء، وتكون الأولوية في الاستفادة من هذه المزايا لمن كانت حرفتهم الوحيدة الصيد ويمارسون هذه الحرفة بأنفسهم وتكون مصدر رزقهم، وذلك بهدف تشجيعهم على حماية البيئة البحرية والثروات المائية

[121] منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، https://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-02-2009-dafatir/549-2013-05-02-11-30-08 (2019/3/31).
[122] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص175.

الحية التي تعتبر مصدر غذائي مهم للأفراد في الدولة[123]، وذلك وفقاً لما نصت عليه المواد (42)، (43) من قانون استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.

- منح الحوافز للمؤسسات والهيئات والمنشآت والأفراد ممن يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة أو عناصرها في الدولة وتنميتها[124]. كالحوافز المعنوية التي تمنح للمنشآت الغذائية من مثل جائزة أفضل سلسلة مطاعم من حيث السلامة الغذائية، حيث يتم تكريم المطاعم التي أظهرت حرصاً مستمراً لاستيفاء وتطبيق أعلى معايير الجودة والسلامة الأغذية[125].

- ما جاء به النظام رقم 12 لسنة 2013 المعدل بالنظام رقم 1 لسنة 2015 بشأن تحسين دخل المزارعين، الذي يهدف إلى تحسين دخل مالكي المزارع في إمارة أبوظبي وتعزيز الأمن الغذائي، والمساهمة في حماية البيئة وعناصرها وتنميتها والمحافظة عليها، إلى جانب تشجيع مالكي المزارع على الاهتمام بمزارعهم، وتوفير منتجات زراعية محلية آمنة وذات جودة عالية خاضعة لرقابة الجهات المختصة[126]. وفي هذا الشأن يمنح مالكي المزارع في إمارة أبوظبي مساعدات مالية تصرف على دفعات شهرية، كما يقدم جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية خدمات حفر الآبار في مزارع المواطنين، ويوفر مستلزمات الإنتاج والإنشاءات المستخدمة في الأنشطة الزراعية.

---

[123] أ.د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص 130-131.

[124] د. عبدالله جاد الرب أحمد، مرجع سابق، ص654.

[125] فقد كرّمت بلدية دبي ماكدونالدز الإمارات لتطبيقها أعلى معايير جودة وسلامة الأغذية، ومنحها جائزة البلدية "أفضل سلسلة مطاعم من حيث السلامة الغذائية لعام 2011"، لما أظهرته من التزام كبير بتطبيق أعلى معايير السلامة والجودة الغذائية على مدار العام. وتهدف بلدية دبي من خلال هذه الجائزة إلى تكريم الشركات التي تتبع أكثر متطلبات الجودة الغذائية صرامة من بلدية دبي. بلدية دبي تمنح ماكدونالدز الإمارات جائزة السلامة الغذائية كأفضل سلسلة مطاعم لعام 2011، جريدة البيان، https://www.albayan.ae/across-the-uae/accidents/2012-03-14-1.1611318 ((31/3/2019.

[126] المادة (3)، النظام رقم 12 لسنة 2013 بشأن تحسين دخل المزارعين المعدل بالنظام رقم 1 لسنة 2015

الفرع السادس: القوة المادية الجبرية

تلجأ وسائل الضبط الإداري لاستعمال وسائل القهر المادية التي تملكها لتنفيذ قرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها طوعاً من قبل الأفراد دون الحاجة إلى اللجوء مقدماً إلى القضاء، وذلك حتى لا تختل مقومات النظام العام أو لإيقاف ما حدث من إخلال بها، ولإجبار الأفراد على احترام القوانين واللوائح. ويعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الإداري من تطبيقات نظرية التنفيذ الجبري[127]. حيث يعطي الإدارة الحق في تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن مسبق بالتنفيذ من القضاء.

فالأصل أن يكون التنفيذ اختيارياً يؤديه من عليه الحق برضاه واختياره، فإذا ما أصدرت السلطات قراراً وأبلغت به من وجه إليه، عليه أن ينفذ اختياراً كل ما يطلب منه، وإذا لم يستجيب الأفراد لقرارات الإدارة، عليها اللجوء إلى القضاء لاستصدار الحكم عليهم بالتنفيذ ولو بالقوة. إلا أنه خلافاً على هذا الأصل العام يحق للإدارة أن تقوم بالتنفيذ المباشر دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم، حيث لا يقتصر دور سلطات الضبط الإداري على حد إصدار لوائح الضبط الإداري أو القرارات الفردية أو توقيع جزاءات إدارية، إنما يمتد حقها إلى تنفيذ قراراتها مباشرة على الأفراد دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء لاتخاذ الإجراءات اللازمة[128]. فهذا الإجراء الضبطي في مجال حماية الغذاء يعطي الإدارة الحق في إجبار أصحاب المنشآت الغذائية على تنفيذ قراراتها المتعلقة بالغذاء، وذلك في سبيل الحفاظ على عنصر مهم من عناصر النظام العام المتمثل في الصحة العامة من خلال حماية الغذاء من التلوث وكل ما يؤدي إلى الإضرار به وبصحة المستهلك، ولكي يجبر الأفراد على احترام القوانين واللوائح والأنظمة الخاصة بالغذاء.

---

[127] د. هالة عبدالحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، 2013م، ص291.

[128] أ. د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص127.

ولما كانت المحافظة على النظام العام تتطلب في أحيان كثيرة اتخاذ سلطات الضبط الإداري إجراءات مادية سريعة، عن طريق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة من خلال التنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري أو القسري، إلا أن حق الإدارة أو سلطات الضبط الإداري في ذلك لا يعني الاعتداء على حقوق الأفراد أو على أموالهم، ولكن فقط إكراههم على تنفيذ قراراتها، احتراماً لمبدأ المشروعية وضماناً لسير المرافق العامة سيراً منتظماً ومستمراً[129].

ويعد لجوء الإدارة إلى استخدام هذا الحق من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط الإداري، إذ على الإدارة اللجوء إلى القضاء أولاً للحصول على حكم نهائي يجيز لها تنفيذ قرارتها بالقوة الجبرية، إلا أن هذه الوسيلة أو هذا الحق يمكن الإدارة من تنفيذ أوامرها وقراراتها بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء. حيث تكمن خطورة هذا الأسلوب في خشية إساءة الإدارة استعمال سلطتها بمقتضى حقها هذا، حيث تعتمد الإدارة فيه على وسائل القوة والقهر، وقد تعتدي فيه على حريات وحقوق الأفراد؛ لأن الإدارة لا تقوم فيه بعمل قانوني إنما عمل مادي[130]. وبالتالي ضرورة ضمان إطاعة القانون وتأكيد سيادته هي التي تبرر هذه الوسيلة من الناحية القانونية وذلك متى ما انعدم في القانون أي إجراء آخر.

إلا إن سلطة الضبط الإداري في مجال التنفيذ الجبري لقراراتها ليست مطلقة، بل مقيدة بشروط وقيود، ولا يجوز استخدامها إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، وفي غير تلك الحالات يكون التنفيذ الجبري إجراء غير مشروع ومعيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وبالتالي يكون موضعاً لإلغائه إذا ما تم الطعن فيه أمام القضاء[131]. حيث تقتضي مشروعية التنفيذ الجبري لقرارات الضبطية توافر عدة شروط تتمثل في أن يكون القرار المراد تنفيذه جبراً مشروعاً، وأن يكون هناك حالة ضرورة بحيث يكون هناك خطر جسيم يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، وألا يكون هناك بديل

---

[129] د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص196.
[130] أ. د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص127- 128.
[131] م.م زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العدد3، السنة5، 2013م، ص153. د. حيدر المولى، مرجع سابق، ص224.

عن هذا التنفيذ الجبري لاستحالة اتخاذ وسائل أخرى[132]، وامتناع من صدر القرار في مواجهته عن تنفيذه اختياراً أو أن يبدي مقاومة على الرغم من إنذاره ومنحه فرص كافية من الوقت للقيام بهذا التنفيذ. بالإضافة إلى اقتصار التنفيذ الجبري على الإجراءات الضرورية التي لابد منها لتنفيذ قرارات الإدارة الضبطية دون أن تتجاوزها بالاعتداء على حقوق من ينفذ القرار في مواجهته[133]. أي أن تكون القوة المستخدمة متناسبة مع الضرورة التي دعت إليها.

فمتى ما توافرت الشروط السابقة كان للإدارة الحق في اللجوء إلى هذا الإجراء الضبطي بتنفيذ قراراتها على المنشآت الغذائية جبراً دون الحاجة للرجوع إلى القضاء. وعلى الرغم من أن هذا الحق ممنوح للإدارة متى ما توافرت شروطه إلا أنها تعد مسؤولة عن المبالغة أو التعسف فيما تتخذه من إجراءات بحيث تلتزم بالتعويض، وللقاضي في هذه الحالة أن يحكم بإيقاف التنفيذ فخطأ الإدارة سواء كان بإهمال أو عن عمد يجعل أعمالها مشوبة بعيب الإنحراف باستعمال السلطة[134]. وترجع هذه المسؤولية لما قد يرتبه هذا الإجراء من نتائج خطيرة على الأفراد.

فاستعمال هذا الحق يؤدي إلى نتائج وآثار يستحيل تداركها، فحينما تلجأ الإدارة إلى هذه الوسيلة فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها، ومن ثم يجب على سلطات الضبط الإداري قبل أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه، وتتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات، فإذا أخطأت الإدارة تعرضت للمسؤولية وهذه المسؤولية تأخذ إحدى صورتين، أولها صورة الحكم بالتعويض للأفراد إذا ما لجأت الإدارة إلى التنفيذ المباشر بدون وجه حق ونال الأفراد ضرر من جراء ذلك. ثانيها صورة الحكم من القضاء بإيقاف الإدارة عن السير في التنفيذ الجبري إلى النهاية، إذا كان سيترتب على إتمامه نتائج من العسير تداركها فيما بعد، حيث يملك القضاء الحكم على الإدارة بوقف السير في إجراءات التنفيذ المباشر إذا بلغ تصرفها في هذا الصدد حد الغصب والاعتداء المادي[135]. فهو وسيلة

---

[132] د. اعاد حمود، مرجع سابق، ص282- 283.
[133] أ. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص132.
[134] د. سجى، محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص304.
[135] أ. د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص128- 129.

استثنائية يتم اللجوء إليها بعد استنفاذ الوسائل الآخرى وهو الحل الوحيد والأخير للحفاظ على النظام العام، فكان لابد من أخذ الحيطة والحذر عند الحاجة إلى اللجوء إليه.

ومن تطبيقات استخدام هذا الإجراء الضبطي الخاص باستخدام القوة الجبرية في مجال حماية الغذاء من التلوث:

- الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار ومصادرتها وإعدامها لمنع التلوث الغذائي[136]. حيث يكون للإدارة الحق في سحب الغذاء الملوث وفقاً لما نصت عليه المادة (14) من قانون الغذاء المحلي. فقد أعطت للموظف المختص عند قيامه بأداء عمله في التفتيش الحق في التحفظ على أية مادة غذائية عند الشك في عدم صلاحيتها للاستهلاك الآدمي، وإتلاف أو مصادرة أي مادة غذائية عند ثبوت عدم صلاحيتها للاستهلاك الآدمي. لضمان عدم وصول مثل هذه الأغذية الملوثة أو الغير صالحة للإستهلاك لأفراد المجتمع ومنع تداولها. والجدير بالذكر أن قانون الغذاء الاتحادي لم يشر إلى هذا الإجراء، وكان من الأفضل لو أن المشرع الاتحادي نص عليه صراحةً؛ لما لهذا الإجراء من أهمية في حماية الغذاء وضمان سلامة مستهلكيه، فعن طريقه يمكن للجهات المختصة إتلاف المادة الغذائية غير صالحة للاستهلاك لمنع تداولها ووصولها للأفراد.

وقد أكد على صحة هذا الإجراء وأهميته ما ذهبت إليه محكمة الظفرة الإبتدائية في حكم لها حيث نصت على "أن الواقعة ثابته قبل المتهمة المخالفة وذلك بمقتضى الأدلة الواردة بمحضر المخالفة المحررة بالمحضر بمعرفة جهاز أبوظبي للرقابة .. وذلك لمخالفة المتهمة المذكورة للاشتراطات الصحية الصادرة عن جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وذلك بتداول مواد غذائية منتهية الصلاحية... داخل المنشأة وقد تكرر ذلك مما يشكل خطورة على صحة المستهلك

[136] أ. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص133.

وتم إعدامها بمحضر الإتلاف المرفق... وهو الأمر الذي يرسخ في عقيدة المحكمة ثبوت الأدلة قبل المتهمة على سند صحيح من الواقع والقانون"[137]. وعليه يتضح صحة مثل هذا الإجراء وجواز اللجوء إليه عند وجود أغذية مخالفة للإشتراطات الصحية، فلولا صحته لأنكرت المحكمة هذا التصرف ولما اطمئنت لمحضر الإتلاف ولا اعتبرته دليل صحيح يثبت التهمة، مما يعني أن إتلاف المواد الغذائية التي تهدد صحة الأفراد باستعمال القوة المادية أمر مهم يستوجب على الجهات المختصة القيام به لضمان عدم وصول الأغذية الملوثة لأفراد المجتمع.

- إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أية أمراض معدية تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك[138]. وذلك بهدف المحافظة على صحة الأفراد من خلال المحافظة على نظافة الغذاء وحمايته من كل ما يسبب تلوثه لضمان ملاءمة وسلامة الأغذية التي تكون في متناول أيدي المستهلكين.

ومن خلال استقرائنا لنصوص قانون الغذاء الاتحادي والمحلي لإمارة أبوظبي، لم نجد ما ينص على هذا الإجراء من إبعاد المصابين بأمراض معدية أو وبائية تنتقل عن طريق الغذاء. واعتقد أن إغفال المشرع لهذا الأمر بحاجة إلى تعديل؛ ذلك أن عملية تصنيع الغذاء وتداوله تمر بالعديد من الأشخاص الذين قد يكونوا مصابين بأمراض وبائية ومعدية قد تؤثر على سلامة الغذاء ونظافته، فلا يكفي فقط النص على ضمان اللياقة الصحية لمتداولي الغذاء، إنما نحن بحاجة إلى نص صريح واضح يبيح للجهات الرقابية إبعاد كل من يشكل خطر على الغذاء.

---

[137] محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/1/27، الدعوى رقم 91 لسنة 2013 جزائي، حكم غير منشور.

[138] د. حيدر المولى، مرجع سابق، ص235.

مما تقدم يمكن القول بأن هناك العديد من الوسائل والإجراءات التي يمكن للإدارة القيام بها في سبيل حماية الغذاء وضمان سلامته وملاءمته للإستهلاك الآدمي. حيث تقوم الإدارة بما لها من سلطة ضبط إداري باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية التي تحمي الغذاء من أي تلوث يمكن أن يصيبه. فهي وسائل وقائية يتم اتخاذها قبل ظهور الخطر أو المرض فتمنع كل ما يمكن أن يؤدي إلى الإضرار بغذاء الإنسان ويؤثر على صحته ابتداءً. على أن ممارسة إجراءات الضبط من قبل الإدارة لا يتم إلا بالكيفية التي رسمها القانون وبالضمانات التي كفلها، حيث يخضع استخدام الإدارة لوسائل وإجراءات الضبط الإداري على اختلاف صورها -السابقة- لرقابة القضاء من حيث مشروعيتها وملائمتها لأسباب التدخل؛ وذلك حتى يوفق بين أهمية هذه الوسائل في حفظ النظام العام وخطورتها في المساس بالحقوق الفردية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والحرية التي يتمتع بها الأفراد. وإلى جانب هذه الإجراءات والتدابير الممنوحة للإدارة فإن لها الحق في توقيع جزاءات إدارية مختلفة على كل من يخالف أحكامها ولا يتقيد بالإجراءات السابق ذكرها وذلك في سبيل حماية الغذاء والمحافظة على سلامته، وهو ما سنراه بالتفصيل في المطلب الثاني

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء

يعد الجزاء الإداري من الأساليب التي تلجأ إليها الإدارة من أجل المحافظة على النظام العام وحمايته من كل خطر قد يصيبه بصورة عامة. وفي مجال حماية الغذاء من التلوث تتخذ السلطة الإدارية هذا الأسلوب للوقاية من مخاطر التلوث الغذائي، فهو من الأساليب الفعالة لمكافحة الملوثات الغذائية المختلفة. حيث تختص الإدارة بتقرير جزاءات إدارية محددة تهدف إلى تحقيق الردع لبعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح والأنظمة، وقد أصبح هذا الأسلوب طريقاً مألوفاً لردع المخالفين وتحقيق التوازن بين حق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات العامة المقررة لهم في الدستور وبين واجب الإدارة في ضمان تطبيق القوانين وتنفيذها.

ويرجع السبب في إعطاء الجهات الإدارية هذه السلطة الواسعه باللجوء إلى الجزاءات الإدارية، لما تتمتع به هذه الجهات من قدرات خاصة تمكنها من سرعة اتخاذ الإجراءات والتدابير لدرء الآثار الناجمة عن التلوث الغذائي بسبب السلوكيات المخالفة للتشريعات[139].

وعليه يقصد بالجزاء الإداري التدبير الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري ضد من خالف نصاً من نصوص القانون والأنظمة بهدف حماية النظام العام[140]. فهو إجراء أو تدبير وقائي تظهر بوادره وتخفى عواقبه تهدف الإدارة به إتقاء خطر الإخلال بالنظام العام في أحد نواحيه، فهو بذلك لا ينطوي على معنى العقاب إنما ينطوي على أمر آخر هو غلق المجال أمام مصدر التهديد من إحداث ضرر بالغير[141]. فللإدارة أن تمارس سلطتها في توقيع الجزاء الإداري تجاه كل من يخالف القوانين ويهدد الغذاء بخطر التلوث، وذلك لحماية الغذاء ومنع الإضرار به في سبيل حماية الصحة العامة للأفراد. فهو نوع من الردع لإجبار الأفراد على احترام القوانين والأنظمة فلا تعد الجزاءات الإدارية من قبيل العقوبات.

وتجدر الإشارة إلى أن وصف الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تلجأ إليها دون سند من القانون أو أن الإدارة تصوغها وترتبها من تلقاء نفسها، فهذه الجزاءات محددة تقررها نصوص القوانين واللوائح والأنظمة، إلا أن الإدارة تستقل بتوقيعها دون تدخل القضاء أو اللجوء إليه فهي لا تصدر عن السلطة القضائية ولكن يكون للقضاء الرقابة عليها في حال مخالفتها لمبدأ المشروعية إلغاءً وتعويضاً[142]. فأي تهديد يخشى منه الإضرار بالغذاء يتم إيقاع الجزاء الإداري المناسب عليه من قبل الإدارة دون حاجة للجوء إلى القضاء وذلك بهدف حماية الغذاء ومنع مصدر

---

[139] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص353.

[140] Michel prieur: Droit de L'environnement, 2eme ed, Dalloz, Paris, 1991, p723 أشارت إلى ذلك د. سجى محمد عباس الفاضلي ، مرجع سابق، ص307.

[141] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1992م، ص395.

[142] د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، مصر، 2008م، ص399. د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م، ص79.

الخطر.

كما أن الجزاء الإداري يجمع بين التدبير والتنفيذ، ولهذا يعتبر من أكثر وسائل الضبط الإداري شدة، وقد سمي جزاءً لأن فيه مساس بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه الخاص[143]. إلى جانب أنه إجراء وقائي مؤقت وليس نهائياً، حيث يجوز الرجوع فيه عندما يظهر للإدارة استعداد المخالف للحفاظ على النظام العام وإزالة الأسباب التي أدت إلى مخالفته[144].

ويتخذ الجزاء الإداري الذي تفرضه الهيئات الإدارية صوراً متعددة يمكن تقسيمها إلى نوعين تبعاً لمضمونها، هما جزاءات إدارية مالية كالغرامة، وجزاءات إدارية غير مالية كوقف العمل بالمنشأة التي تمارس النشاط الملوث أو غلقها إدارياً، أو إلغاء وسحب الترخيص بمزاولة النشاط[145]، أو الإنذار، وسنتناول كل منهم على حدة كالآتي:

الفرع الأول: الإنذار أو التنبيه

يعتبر الإنذار أو التنبيه من أخف وأبسط الجزاءات الإدارية غير المالية التي يمكن أن يتم إيقاعها على مصدر التلوث أو كل من يخالف أحكام القوانين الخاصة بحماية الغذاء[146]. ويبين الإنذار مدى خطورة المخالفة التي ارتكبت وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال للقوانين المفروضة أو الإستمرار بالمخالفة[147]، فإذا استمرت المخالفة رغم الإنذار أو التنبيه توقع جزاءات إدارية أخرى على المخالف تكون أشد مثل الغلق أو إلغاء الترخيص، وقد تكون جزاءات مدنية أشد مثل الإزالة أو التعويض أو كلاهما[148]. فالإنذار يعتبر طريق أول لجزاءات أخرى يمكن أن تفرض

---

[143] د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007م، ص154.
[144] أ. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص341.
[145] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص354. د. عصام على الدبس، د.أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص396-397.
[146] د. علياء زكريا، د. جمال بارافي، الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها، مكتبة الآفاق المشرقة، الإمارات العربية المتحدة، 2015م، ص532.
[147] لعوامر عفاف، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، 2013-2014، ص70.
[148] د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية، الأردن، 2007م، ص318. د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص158.

على المخالف في حال استمراره أو تكراره مخالفته.

فإذا تم ارتكاب مخالفة أو تم تهديد الغذاء بخطر التلوث تقوم الإدارة بتنبيه المخالف وإنذاره ليقوم بتدارك الخطر وإزالة كل ما يضر بالغذاء وصحة الأفراد حتى لا يتم فرض جزاءات آخرى عليه إذا استمر على مخالفته المتعلقة بسلامة الغذاء[149]، على أنه يمكن للإدارة أن تتجاوز الإنذار وتوقع عقوبة أخرى أشد على المخالف وذلك بحسب جسامة المخالفة المرتكبة، فقد تكون المخالفة جسيمة لا يكفي الإنذار لإزالتها ومنع أضرارها وآثارها ولا تجدي نفعاً من ناحية الردع مما يستدعي إيقاع جزاء إداري أشد من الإنذار.

وقد نص على ذلك القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء في المادة (17) حيث يمكن للوزارة والسلطة المختصة اللجوء إلى أسلوب الإنذار كتدبير أو جزاء إداري. بالإضافة إلى ما ورد في قانون الغذاء المحلي الخاص بإمارة أبوظبي في المادة (14) حيث أعطت الموظف المختص بتفتيش المنشآت الغذائية والأشخاص العاملين فيها للتأكد من سلامة وجودة المواد الغذائية ومن استيفاء المنشآت للمتطلبات والاشتراطات الصادرة عن جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية توجيه الإنذارات بناءً على ما يسفر عنه التفتيش والفحص. على أنه يلاحظ من نصوص المادتين أن القانون الاتحادي بشأن الغذاء اعتبر الإنذار من ضمن الجزاءات الإدارية في حين أن قانون الغذاء المحلي الخاص بإمارة أبو ظبي لم يعتبر الإنذار كجزاء إداري إنما إجراء يمكن للموظف المختص بالتفتيش على المنشآت الغذائية أن يقوم به عند أدائه لعمله وذلك وفقاً لما يسفر عنه التفتيش.

على الرغم من ذلك فإني أرى أن الإنذار لا يعد جزاءً إدارياً حقيقياً إنما هو إجراء أو تدبير تستعين به الإدارة لتنبيه المخالفين من الأفراد أو المنشآت الغذائية إلى مخالفتهم لإزالتها وتفادي الأضرار المترتبة عليها. حيث لا ينتج عنه أي أثر قانوني، فالإدارة تلجأ إليه لتذكير المخالف بضرورة التقيد بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالغذاء ليتوافق عمله مع ما يتطلبه القانون من شروط وإلتزامات،

---

[149] نجار أمين، فعالية الضبط الإداري في حماية البيئة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهدي، الجزائر، 2016-2017، ص153.

وفي حال لم يتخذ الإجراء الذي يجعل نشاطه منسجماً مع القوانين والأنظمة فإنه سيخضع للجزاءات المنصوص عليها قانوناً. وهو ما ذهب إليه البعض[150] من أن الإنذار عبارة عن تحذير بصيغة الأمر توجهه الإدارة للشخص المعني به وتطلب منه القيام بنشاطه على نحو معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين مع اقتران هذا الأمر أو النهي بالتهديد بفرض جزاءات معينة على من يخالف الأمر الصادر له. وعليه يكون للإنذار طابع توسطي، لأنه يأتي زمنياً في وقت يتوسط صدور القرار الأساسي وفرض العقوبات على الامتناع عن التنفيذ[151]. فالبعض لا يعتبر الإنذار جزاءً إدارياً إنما إجراء تحضيري أو تمهيدي سابق على إيقاع الجزاء الإداري تستهدف الإدارة منه تنبيه المخالف وتبصيره بمخالفاته حتى يقوم بإصلاحها ووقف الإستمرار فيها تجنباً لتعرضه لجزاء إداري في حالة استمراره أو تماديه في المخالفة.

وعليه يمكن القول بأن الهدف من الإنذار هو الحماية الأولية من الآثار السلبية للنشاط المتعلق بالغذاء قبل تفاقم الوضع وزيادة أضراره، وقبل اتخاذ إجراءات ردعية أكثر شدة وأكثر صرامة في حق من يضر بالغذاء[152]. حيث توجهه الهيئات الإدارية بناءً على تقارير لجان التفتيش إلى المنشآت الغذائية بقصد ضرورة الإلتزام بالقوانين والأنظمة المتعلقة بحماية الغذاء وفي حال عدم الامتثال لهذا الأمر والإستمرار بالمخالفة يتم اللجوء إلى جزاءات إدارية أشد.

وتطبيقاً لهذا الإجراء أو الجزاء الإداري فقد تم توجيه العديد من الإنذارات في مختلف إمارات الدولة وذلك لأسباب مختلفة ومخالفات متنوعة ففي إمارة رأس الخيمة تم إنذار222 منشأة غذائية في الربع الأول من العام الماضي، وإلزامها بالتعهد بعدم تكرار المخالفات الصحية والبيئية، لتفادي الغرامات المالية والإغلاق[153]. وفي إمارة عجمان تم إنذار 4158 منشأة غذائية في عام 2017 ومنحها

---

[150] د.سجى محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص322. د. حيدر المولى، مرجع سابق، ص245.

[151] د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009م، ص431. (رسالة دكتوراه)

[152] أ. كمال معيفي، مرجع سابق، ص141.

[153] بلدية رأس الخيمة: تغريم 379 منشأة غذائية مخالفة خلال 3 أشهر، جريدة الإمارات اليوم، https://www.emaratalyoum.com/local-section/other/2018-05-18-1.1100179 (2019/2/26).

فترة لتعديل أوضاعها وفق الاشتراطات الصحية المطلوبة لممارسة نشاط محلات بيع المواد الغذائية وذلك بهدف وصول جميع المواد الغذائية للمستهلكين بصورة صحية وسليمة[154].

كما وجه جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية 2789 إنذاراً و1362 تنبيهاً خلال النصف الأول من عام 2016 وذلك نتيجة الزيارات التفتيشية على المنشآت الغذائية في مدينة العين والمنطقة الغربية. حيث تنوعت المخالفات التي تم رصدها في المنشآت الغذائية خلال حملات التفتيش التي تم تنفيذها بين سوء تخزين المنتجات الغذائية، وعدم وجود بطاقة غذائية على بعض المنتجات وعدم الاهتمام بنظافة المعدات، وسوء حالة الأرضية والأسقف في المطبخ، وعدم صيانة الثلاجة ووجود أغذية مكشوفة معرضة للتلوث، ووجود أدوات غير صالحة للاستخدام في عملية إعداد الطعام، وعدم استكمال تدريب العاملين، وعدم التزام العاملين بالملابس الواقية، علاوة على عدم وجود مغسلة خاصة بهم وسوء التهوية بالمطبخ وضعف الإضاءة[155]. فمثل هذه الممارسات تعد تهديد للغذاء من خطر التلوث تستدعي إيقافها ومنعها لتجنب الإضرار بالغذاء وصحة المستهلكين من خلال ما تملكه الإدارة من سلطة إنذار وتنبيه المخالفين أثناء الجولات التفتيشية التي تقوم بها الجهات المختصة.

الفرع الثاني: الغرامة الإدارية

تعتبر الغرامة من أهم صور الجزاءات الإدارية المالية التي تفرضها السلطات الإدارية المختصة بنص القانون. والغرامة الإدارية مبلغ تفرضه الإدارة على المخالف بدلاً من معاقبته جنائياً عن الفعل[156] المخالف للقوانين واللوائح والأنظمة، وتمثل الغرامة أحياناً الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء على القرار الصادر بفرض الغرامة، فالغرامة تحدد من

---

[154] مخالفة 662 منشأة غذائية خلال 9 أشهر في عجمان، https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2017-10-29-1.3082349، جريدة البيان، (2019/2/26).

[155] «الرقابة الغذائية»: 174 مخالفة لمنشآت تجاوزت اشتراطات سلامة الغذاء، جريدة الإتحاد، https://www.alittihad.ae/article/35555/2016 (2019/2/26).

[156] أ. آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، 2014، ص205. د.سنكر داود محمد، مرجع سابق، ص225

قبل الإدارة وليس الجهات القضائية[157].

وقد تكون الغرامة على شكل ثابت كرسوم محددة على كل سلوك مخالف، أو يحدد المشرع مقدار الغرامة في حدها الأدنى والأقصى حتى لا يترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة أكثر من اللازم إنما يجعل لها سلطة تقديرية بين الحدين الأقصى والأدنى لتوقيع الجزاء المناسب على المخالف[158].

فالغرامة الإدارية عقوبة مالية غايتها دفع المخالف مبلغ من المال لصالح خزانة الدولة وذلك جزاءً لما ارتكبه من مخالفات. ولتحقق الغرامة الإدارية غايتها الردعية فإنه يلزم ألا تقل قيمتها عن الفائدة المحصلة عن المخالفة، فهي وسيلة رادعة لمواجهة الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح[159]. فلابد أن تكون الغرامة متناسبة مع المخالفة التي ارتكبت حتى تتحقق الفائدة منها فتكون رادعة لمرتكبي المخالفات الإدارية تجاه الغذاء وكافية لمحو الآثار الضارة التي نتجت عن المخالفة.

وتعتبر الغرامة من أكثر الجزاءات الإدارية استخداماً، نظراً لسهولة فرضها وسرعة تحصيلها. وتصدر الغرامة الإدارية من الجهات الإدارية المختصة، ويضاعف مبلغ الغرامة إذا تكرر الفعل الملوث[160].

والجدير بالذكر أن القوانين الخاصة بالغذاء خلت من مثل هذا الجزاء الإداري، إلا أنه يمكن أن يستشف من خلال الواقع العملي أن الغرامة تعتبر جزاءً إدارياً تفرضه الجهات المختصة على من يخالف الإشتراطات الصحية بشأن الغذاء وقد يؤكد ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها، حيث نصت على أنه "وحيث إن الطاعن ينعى بالوجه الثالث من السبب الأول على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه ذلك أن الحكم عاقب الطاعن رغم دفاعه بعدم جواز نظر الجنحة ذلك أنه سبق أن تعاقب على ذات الفعل بموجب القرار الصادر من البلدية بتوقيع الغرامة عليه لذات المخالفة مما يعيب الحكم ويستوجب نقضه. وحيث إن النعي في غير محله ذلك أن الحجية

---

[157] د. أشرف حسين عطوة، النظام القانوني لحماية البيئة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ص330-331.
[158] أ. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص346.
[159] زمورة مفيدة، فعالية الجزاءات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص23-24.
[160] سجى محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص316.

الواجبة هي الحجية الواجبة للأحكام القضائية التي تصدر في موضوع الدعوى وهو الأمر الذي يمتنع معه إعادة النظر فيما فصل فيه الحكم القضائي أما الغرامات والعقوبات للمخالفات الإدارية التي تصدر من الجهة الإدارية المختصة فليس لها قوة الأحكام ولا تعد فاصلة في موضوع الدعوى فصلاً حائزاً لقوة الأمر المقضي في المسألة المقضي فيها صراحةً أو ضمناً واستقرت حقيقتها بحكم نهائي حاز حجية الأمر المقضي به ومن ثم يكون ما يثيره الطاعن في شأن مخالفة الحكم المطعون فيه للقرار الصادر من البلدية بتوقيع غرامة على المتهم على غير أساس ومتعيناً الرفض"[161].

وعليه يتضح من ذلك أن الطاعن عارض الحكم نتيجة لما فرضته الجهة الإدارية من غرامة بشأن مخالفته التي تتعلق بالغذاء بأن حاز أغذية فاسدة وغير صالحة للاستهلاك الآدمي -مما يعني أن الإدارة تفرض الغرامات كجزاء إداري-، إلا أن المحكمة وضحت أمر الغرامة ومدى قوتها وحجيتها دون أن تنكر فرضها وتوقيعها من جانب الجهة التي فرضتها على المتهم الذي خالف المواصفات والشروط الصحية للغذاء. فعلى الرغم من عدم نص قانون الغذاء الاتحادي على الغرامة كجزاء إداري يمكن للجهات الإدارية اللجوء إليه، إلا أنه من خلال ماسبق يمكن القول بأن الغرامة تعتبر جزاء إداري في مجال الأغذية نتيجة لما جرت عليه العادة.

على أنه يمكن القول بأن قانون إنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية رقم (7) لسنة 2019 الصادر حديثاً في 2019/1/31 قد سد هذا الفراغ التشريعي في إمارة أبوظبي، حيث نص على إمكانية فرض الغرامة الإدارية في المادة (16) منه والتي نصت على أنه: "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر، تفرض غرامة إدارية لا تزيد على (10,000,000) عشرة ملايين درهم على كل ما يخالف أحكام هذا القانون ولوائحه التنظيمية والتنفيذية والنظم والسياسات والقرارات والتعاميم المنفذة له. تتولى الهيئة تحصيل الغرامات الإدارية ويصدر رئيس مجلس الإدارة بعد موافقة المجلس التنفيذي جدولاً يحدد المخالفات والغرامات الإدارية المقررة لكل منها، وبما لا

[161] المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بجلسة 16 سبتمبر 2008، الطعن رقم 53 لسنة 29 جزائي، مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر الجزائية وأمن الدولة، 2008م، ص139.

يتجاوز الغرامة المنصوص عليها في هذه المادة".

فيتضح من خلال ذلك أن الغرامة وفقاً لهذا القانون تعتبر جزاءً إدارياً يمكن فرضه على كل ما يخالف أحكامه وتتولى الهيئة تحصيل مبالغ الغرامة الإدارية من المخالفين، وهذا الأمر قد خلى منه القانون السابق بشأن إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وخلى منه أيضا قانون الغذاء الاتحادي والمحلي لإمارة أبوظبي.

ورغم ذلك أرى أنه كان من الأفضل أن يتم النص صراحةً على الغرامة أيضاً من ضمن الجزاءات الإدارية في قانون الغذاء الاتحادي ليكون هناك سند قانوني لها في مجال الغذاء واضح وصريح يثبت صحتها ووجودها تعود إليه الجهات المختصة في كافة إمارات الدولة. فلا يكفي النص عليها في قانون إنشاء الهيئة ذلك أن نطاق تطبيقه فقط إمارة أبوظبي، فما هو شأن بقية الإمارات في ذلك؟ فقيام المنشآت الغذائية أو كل من يتعامل مع الغذاء بمخالفة الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن الغذاء والمحددة وفقاً للقوانين واللوائح، يتطلب مواجهة سريعة فعالة لمنع الإضرار بالغذاء والمستهلكين لها قوتها من القانون.

وحيث أن الغرامة كجزاء إداري رادع في مجال حماية الغذاء أكثر فاعلية؛ وذلك لما تتميز به الجزاءات الإدارية في أنها إجراءات وتدابير ذات طبيعة وقائية، وما تتسم به من سرعة في التطبيق، الأمر الذي يؤدي إلى تفادي اتساع نطاق الأخطار والأضرار الناجمة عن المخالفات الغذائية، ومن ثم الحد من تعاظم آثارها ريثما يصدر في شأنها حكم قضائي فاصل فيها[162]. فالجزاءات الإدارية تتسم بالسرعة والسهولة في فرضها وتطبيقها على المخالف على العكس من اللجوء للقضاء الذي يتسم بالصعوبة والتأخير في بعض الحالات، فضلاً عما تتمتع به الإدارة من قدرات تمكنها من اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير لتفادي ومنع الإضرار بالغذاء في كافة مراحل السلسة الغذائية في أسرع وقت ممكن.

[162] د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009م، ص540.

الفرع الثالث: إغلاق المحل المخالف

يقصد بإغلاق المحل المخالف أو المنشأة الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، والذي بموجبه تتجه الإدارة إلى غلق محل أو وقف تسيير عمله بصفة مؤقتة أو نهائية، وذلك لعقاب صاحبه أو حمله على الامتثال لأحكام القانون واحترام المقتضيات القانونية أو الشروط والمواصفات الضرورية لممارسة نشاطه[163]. فالإدارة عند قيامها بدورها في الرقابة على الغذاء وحمايته من مصادر التلوث والإضرار به تلجأ إلى غلق المحل المخالف أو المنشأة الغذائية لمنع استمرار استغلال المنشأة متى ما كانت محلاً أو أداةً لأفعال تشكل خطراً وضرراً على الغذاء وصحة مستهلكيه، وذلك كجزاءً إدارياً لمخالفة القوانين والأنظمة الخاصة بالغذاء.

وعلى الرغم من أن هذا الجزاء يعد من الجزاءات الإدارية غير المالية إلا أنه يصيب المخالف في ذمته المالية، حيث يتم قطع إرادات مشروعه المخالف مما يترتب عليه خسارة مادية أكيدة، إلى جانب خسائر أخرى متمثلة في تقدم المشروعات المنافسة على المنشأة المخالفة وفقد المستهلكين. فهو ينصب في جانبه الأكبر على منع أو تقييد حق الفرد من استغلال منشأته التي يملكها لتحقيق الأهداف التي كان يسعى لها من خلالها[164]. الأمر الذي يدفع من يتحمل الجزاء الإداري إلى تلافي أسباب المخالفة باتخاذ كل السبل الكفيلة بإزالة الملوثات الغذائية تجنباً للخسائر التي يمكن أن تترتب عليه من جراء هذا الجزاء الإداري.

وقد حرص المشرع على إعطاء الجهات الإدارية صلاحية توقيع هذا الجزاء في بعض الحالات، لما يتسم به من فعالية، حيث أنه يضع حداً للأنشطة الخطرة على صحة وسلامة الإنسان، بالإضافة إلى أنه يمنع من تكرار هذه الممارسات الخطرة في المستقبل[165]. فهذا الجزاء الإداري يعتبر فعال لأنه يؤدي إلى منع التلوث والإضرار بالغذاء فوراً عن طريق إغلاق مصدره، بالإضافة إلى أنه

---

[163] زمورة مفيدة، مرجع سابق، ص37-38.

[164] أ. د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010م، ص257. د. عارف صالح مخلف، مرجع سابق، ص319.

[165] Pierre Bouzat et Jean Pinatel: Traité de droit pénal et de criminologie, T.1, 1963 p. 479. اشار إلى ذلك د.عادل ماهر الألفي، مرجع سابق، ص546.

رادعٌ ومانعٌ للمخالف والغير من القيام بالممارسات المخالفة للتشريعات الغذائية مستقبلاً.

بالإضافة لما سبق فإن الإغلاق كجزاء إداري يتسم بالسرعة في الحد من الأضرار الناتجة عن المخالفة؛ ذلك أنه يبيح للإدارة اللجوء إليه بمجرد أن يتضح لها وجود أي مخالفة فيما يتعلق بالغذاء في كافة مراحل السلسلة الغذائية، دون انتظار لما تسفر عنه إجراءات المحاكمة في حالة اللجوء للقضاء. كما أنه يتم اللجوء لمثل هذا الجزاء إذا لم يجدي الإنذار أو التنبيه الذي توجهه الإدارة عند قيام موظفوها بالجولات التفتيشية على المنشآت الغذائية فائدة في إزالة المخاطر والمخالفات[166]. فالإدارة تضطر إلى الإستعانه بأسلوب الإغلاق لحاجتها إلى أسلوب أشد من الإنذار والتنبيه، حيث تكون المنشأة الغذائية قد ارتكبت عملاً مخالفاً للقوانين واللوائح المتعلقة بسلامة الغذاء، ووجه إليها إنذاراً أو تنبيه لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لإزالة المخالفات المرتكبة إلا أن المنشأة لم تلتزم به، الأمر الذي يترتب عليه إصدار قرار بالغلق لمدة محددة مذكورة في أمر الغلق من الجهة المختصة بذلك. وقد أعطى قانون إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية هذه المهمة إلى مدير عام الجهاز فهو المسؤول في إمارة أبوظبي عن غلق أي منشأة مخالفة لأحكام هذا القانون واللوائح التنفيذية له، وذلك وفقاً للمادة (4/9) من قانون إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية.

إلا أن قانون إنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية -والذي أحل الهيئة محل-الجهاز قد نص على الإغلاق من ضمن الجزاءات الإدارية التي يمكن اتخاذها دون أن ينص على من له سلطة تقريرها الأمر الذي أحسن فيه القانون السابق بإنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية وغفل عنه القانون الحديث.

وقد نص على الإغلاق كجزاء إداري توقعه الإدارة على المخالفين في المادة (17) من القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء، فقد نصت على أن: "1. لكل من الوزارة والسلطة المختصة اتخاذ أي من التدابير والجزاءات الاتية:

---

[166] أ. كمال معيفي، مرجع سابق، ص144-145.

أ- الانذار.

ب- إغلاق المنشاة التي تخالف أحكام هذا القانون إغلاقاً إدارياً لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولها الحق في إصدار القرارات التي تسمح لهذه المنشآت بمعاودة عملها قبل انتهاء مدة الإغلاق الإداري في حالة إزالة موضوع المخالفة.

ج- إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية سحب ترخيصها في حالة العجز عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري.

2. للمنشأة أن تتظلم من القرار الصادر بالإغلاق المؤقت أو النهائي وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، وذلك وفق ما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

مما سبق يمكن القول بأن الإدارة قد تلجأ إلى الإغلاق الإداري المؤقت أو النهائي، حيث تلجأ الإدارة إلى الأغلاق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر لإلزام المنشآت الغذائية المخالفة باتخاذ الإجراءات الضرورية لإزالة ما قامت به من مخالفات تم التنبيه عليها وإنذارها من قبل مفتشين أجهزة الرقابة على الغذاء. فإذا قامت المنشآة المخالفة بإزالة كافة أسباب المخالفة قبل إنتهاء مدة الغلق الإداري المؤقت أصدرت الإدارة قرار يسمح لهذه المنشأة بمعاودة نشاطها. أما إذا عجزت المنشأة عن تدارك المخالفة وإزالة أسبابها بعد إنتهاء فترة الإغلاق الإداري، جاز للإدارة إصدار قرار بغلقها نهائياً والطلب من الجهة المعنية سحب ترخيصها. وذلك لوقف مصدر الأخطار والأضرار التي تمس الغذاء فتؤدي إلى تلويثه مما يترتب عليه التأثير على صحة المستهلكين. حيث أن إيقاف هذه المنشآت عن عملها يكون لدفعها لاتخاذ ما يلزم لإزالة مخالفاتها والمخاطر المترتبة عليها. على أنه في جميع الأحوال يمكن للمنشآة التي صدر بحقها قرار الإغلاق أن تتظلم من القرار سواء الصادر بالإغلاق المؤقت أو النهائي للجهة مصدرة القرار وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المنشأة بالقرار. ويكون قرار الجهة في هذا الشأن نهائياً، وذلك وفقاً لما نصت عليه اللائحة التنفيذية.

وتطبيقاً لذلك قامت الجهات المختصة في إمارات الدولة بإغلاق العديد من المنشآت الغذائية المخالفة وذلك خلال حملات التفتيش التي تقوم بها الجهات المختصة في كل إمارة، فقد قامت بلدية إمارة الفجيرة بإغلاق 25 منشأة غذائية لمخالفتها الاشتراطات الصحية في الإمارة خلال 4485 حملة تفتيش قام بها قسم الصحة العامة التابع للبلدية، وذلك خلال النصف الأول لعام 2018[167]. وأغلقت دائرة البلدية والتخطيط في عجمان 28 منشأة غذائية غير ملتزمة بتطبيق الاشتراطات الصحية الخاصة بممارسة الأنشطة الغذائية، وذلك خلال 9 أشهر من العام الماضي[168]. كما أغلقت بلدية رأس الخيمة ممثلة في إدارة الصحة والبيئة في يناير من العالم الجاري، مطبخاً شعبياً بسبب مخالفات عملية تقطيع الدجاج المجمد على أرضية البلاط بغرفة إعداد الوجبات، ووضع الدجاج في إناء كبير استعداداً لفك التجميد بطريقة مخالفة للاشتراطات والمعايير الصحية المقررة والتي تؤدي إلى الإضرار بسلامة المنتج خلال الطهي[169].

كما صدر عن جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية العديد من قرارات الغلق الإداري بحق منشآت غذائية مختلفة في مدينة أبوظبي لمخالفتها القانون المحلي لإمارة أبوظبي في شأن الغذاء، وكانت المخالفات متنوعة ومختلفة ولمدد متفاوته. حيث أصدر الجهاز في تاريخ 2018/8/16 ثلاثة قرارات بالإغلاق الإداري بحق 3 منشآت غذائية في مدينة أبوظبي لمخالفتها القانون رقم (2) لسنة 2008 في شأن الغذاء في إمارة أبوظبي، وذلك لعدم التزام هذه المنشآت الغذائية بتطبيق معايير صحة وسلامة الغذاء وخطورة ذلك على الصحة العامة[170].

كما أصدر جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، في 2019/1/20، قراراً بالإغلاق الإداري بحق

---

[167] إغلاق 25 منشأة غذائية خلال 4485 حملة تفتيش، جريدة الخليج، http://fujeyes.com/wordpress/?p=40454 ، (2019/3/1).

[168] إغلاق 28 منشأة غذائية في عجمان خلال 9 أشهر، جريدة البيان، https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2018-10-09-1.3378176 (2019/3/1).

[169] إغلاق مطبخ شعبي في رأس الخيمة لمخالفته المعايير الصحية، جريدة البيان، https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports/2019-01-12-1.3457927 (2019/3/1).

[170] الرقابة الغذائية يغلق 3 منشآت غذائية في مدينة أبوظبي، جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، https://www.adfca.ae/Arabic/MediaCenter/News/Pages/17082018.aspx (2019/3/1)

منشأة للخضار والفواكه بمدينة أبوظبي. وجاء قرار الإغلاق الإداري نتيجة عدم التزام المنشأة بالأنظمة والمتطلبات الخاصة بضمان سلامة المنتج في جميع الأوقات وتكرار رصد مخالفات لبنود مختلفة بالإضافة إلى عدم تجاوب مسؤول المنشأة لإجراءات الجهاز. وتتمثل المخالفات التي أدت إلى إصدار قرار الإغلاق الإداري بحق المنشأة في سوء نظافة المحل، ووجود مواد غير غذائية كخزان الوقود ومولد الكهرباء والأصباغ في مكان تخزين الغذاء[171].

فمثل هذه الممارسات التي تخالف الاشتراطات الصحية الخاصة لممارسة النشاط الغذائي تؤدي بلا شك إلى الاضرار بسلامة الغذاء وصحة المستهلك مما يدعو الجهات المختصة إلى توقيع الجزاءات الإدارية على المنشآت الغذائية التي تخالف الاشتراطات الصحية ولا تلتزم بتصويب أوضاع المنشأة وإزالة أسباب المخالفات رغم الإنذار والتنبيه المتكرر لها، وذلك لضمان وصول غذاء آمن وسليم لجميع أفراد المجتمع.

على أنه يلاحظ أن الإدارة لا تلجأ إلى جزاء الغلق الإداري بشكل كبير بالمقارنة مع الإنذار الذي تمارسه بشكل أكبر وفي نطاق أوسع، حيث سبق ورأينا أن أقسام الرقابة الغذائية في إمارات الدولة قد وجهت الآلاف من الإنذارات خلال مدد قد تعد قصيرة. ولعل السبب في ذلك أن الإغلاق كجزاء إداري يعتبر أشد من الإنذار فلا تمارسه الإدارة إلا إذا لم يجدي الإنذار فائدة في إزالة المخالفات أو إذا كانت المخالفة جسيمة بحيث لا يمكن تفادي أضرارها إلا بالغلق، وذلك كجزاء لصاحب المنشأة المخالفة ولإجباره على إزالة مخالفته والتقيد بالشروط والمواصفات الصحية التي تطلبها القانون في شأن الغذاء.

الفرع الرابع: إلغاء أو سحب الترخيص

لقد سبق الإشارة في المطلب السابق إلى أن نظام الترخيص يعتبر من أهم الإجراءات

---

[171] الرقابة الغذائية يغلق منشأة للخضار والفواكه بأبوظبي، جريدة الإتحاد، https://www.alittihad.ae/article/4341/2019 (2019/3/1).

والتدابير التي تلجأ إليها الإدارة لحماية الغذاء لما يحققه من حماية مسبقة للغذاء، فهو وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لفرض رقابتها على المنشآت الغذائية. ورغم ذلك أجاز القانون للجهات الإدارية إمكانية سحب التراخيص الممنوحة للأشخاص لممارسة نشاط معين أو السماح به، فإذا كان لجهة الإدارة منح الترخيص فلها إمكانية سحبه وإلغاؤه متى توافرت شروط السحب[172]. فالترخيص الذي يتم بقرار إداري يجيز ممارسة نشاط معين يتصل بالغذاء إنما هو تصرف مؤقت بطبيعته، يكون قابل للسحب أو التعديل، متى ما استدعت المصلحة العامة ذلك أو الغاية التي من أجلها فرض القانون نظام الترخيص[173]. وغالباً ما تلجأ الإدارة إلى إلغاء أو سحب ترخيص منشأة غذائية كجزاءً إدارياً توقعه الإدارة نتيجة إخلال هذه المنشأة المرخص لها للضوابط والشروط الخاصة لممارسة نشاطها.

ويعتبر إلغاء الترخيص أو سحبه من أشد الجزاءات الإدارية غير المالية التي يمكن أن تفرضها الإدارة لمواجهة تكرار مخالفة القوانين أو لتخلف شرط أساسي من شروط منح الترخيص. وسلطة الإدارة في هذا الجزاء تعتبر مقيدة حيث يحدد لها القانون حالات إلغاء الرخصة مثلما حدد لها شروط منحها[174]. ويرى البعض[175] أن أسباب إلغاء أو سحب الرخصة عادة ما تتركز في الأمور الآتية:

1- إذا كان في استمرار النشاط خطر داهم على النظام العام أو أحد عناصره يصعب تداركه.

2- إذا وقف العمل في المنشأة لأكثر من مدة معينة حددها القانون، حيث لا فائدة من إبقاء الرخصة مع وقف العمل. وهو ما يمكن القول بأنه يحفز أصحاب المشروعات على استمرار العمل وعدم التوقف.

---

[172] جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، 2016م، ص265.
[173] محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص404-405.
[174] د. عارف صالح مخلف، مرجع سابق، ص320-321.
[175] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص160-161. د. سنكر داود محمد، مرجع سابق، ص229. د. سجى محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص325.

3- إذا أصبحت المنشأة غير مستوفية للشروط الأساسية الواجب توافرها فيها، ومنها الإشتراطات الصحية المتعلقة بسلامة الغذاء وتوفير الغذاء الآمن والسليم لأفراد المجتمع.

4- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المنشأة نهائياً.

فمقتضى هذا الجزاء الإداري سحب رخصة مزاولة النشاط الذي تمارسه المنشأة، لمنع استمرار المنشأة من تلويث الغذاء والإضرار به حمايةً للصحة العامة في المجتمع. ونظراً لجدوى هذا الجزاء من الناحية العملية فقد ذهب المشرع إلى إعطاء الجهات الإدارية سلطة سحب أو إلغاء الترخيص الممنوح للمنشأة لممارسة نشاطها، إذا ما خرج نشاطها عن الحدود والضوابط التي حددتها القوانين واللوائح[176].

وقد نص القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء على هذا الجزاء الإداري في المادة (17) حيث نصت على أن للوزارة والسلطة المختصة اتخاذ أي من التدابير والجزاءات التي من ضمنها ".. ج. إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية سحب ترخيصها في حالة العجز عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري". حيث ذهبت المادة إلى أنه في حالة عجز المنشأة الغذائية عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري كان للإدارة إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية المُرخصة سحب ترخيصها.

على أنه يلاحظ من نص المادة أن القانون لم يمنح الإدارة الحق في سحب الترخيص صراحةً إنما فقط أعطاها الحق في الطلب من الجهة مانحة الترخيص أن تسحب ترخيص المنشأة المخالفة، مما يعني أن السلطة المختصة بالرقابة على الغذاء لا تملك هذا الجزاء الإداري بيدها إنما يقف دورها عند حد الطلب من الجهة المعنية سحب الترخيص.

---

[176] د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص355.

ومن جانب آخر يلاحظ أن القانون الاتحادي لم يعطي الجهة المختصة سحب الترخيص كجزاء إداري مباشر إنما أعطى الحق في هذا الجزاء بعد أن يتم فرض جزاء سابق عليه يتمثل في غلق المنشأة نهائياً نتيجة مخالفتها لما يتطلبه قانون الغذاء من شروط، وعجز هذه المنشأة عن إزالة مخالفتها وإصلاحها خلال مدة الإغلاق، فكأن هذه الحالة الوحيدة التي يمكن للإدارة أن تطلب سحب الترخيص من الجهة المختصة بمنح الترخيص بحيث لا يمكن أن يطبق سحب الترخيص ابتداءً إنما يمكن طلبه وتطبيقه في حالة العجز عن إصلاح مخالفة في جزاء إداري سابق.

وأرى أنه كان من الأفضل لو أن المشرع منح هذا الجزاء الإداري للسلطة المختصة بالرقابة على الغذاء وجعل لها سلطة تقديرية في تقريره، وذلك لتسهيل مثل هذا الإجراء ففي مجال الغذاء نحن بحاجة لإجراءات سريعة فعالة لمنع استمرار المخالفة بتلويث الغذاء والإضرار بالصحة العامة للأفراد نتيجة لاستهلاك غذاء مخالف للشروط والمواصفات الصحية.

والجدير بالذكر أنه رغم عدم النص على هذا الجزاء في قانون الغذاء لإمارة أبوظبي إلا أن قانون إنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية رقم (7) لسنة 2019 غطى هذا الأمر فأعطى الهيئة الحق في إلغاء أو وقف الترخيص كجزاء إداري، حيث نص عليه في المادة (17/6) من ضمن الجزاءات الإدارية التي يمكن للهيئة اتخاذها وحسناً فعل المشرع في هذا الأمر.

وعلى الرغم من اكتساب الأفراد لحقوق بمقتضى التراخيص الممنوحة من الإدارة، إلا أن القانون أجاز للإدارة مانحة الترخيص سحب هذه التراخيص بناءً على طلب من السلطة المختصة بسلامة الغذاء والرقابة عليه في حالة ارتكاب أصحاب هذه الحقوق مخالفات تجاه القانون. فإذا كان من حق الشخص إقامة مشروع واستغلاله بمختلف الوسائل في سبيل إنجاحه فإن ثمة ما يقابل هذا الحق من واجب يتمثل في احترام حقوق الآخرين. فإذا كان الشخص قد اكتسب حق بمقتضى رخصة فتح نشاط يتعلق بالغذاء فهناك حق أولى بالرعاية والحماية من حقه وهو حق الأفراد في استهلاك

غذاء آمن وسليم خالٍ من أي أضرار و ملوثات تؤثر بصحتهم[177]. وعليه يمكن القول بأن حق الإدارة في إلغاء الترخيص أو سحبه لا يتعارض مع الحقوق المكتسبه لأصحاب الترخيص، ذلك أن الإدارة لا توقع عليه هذا الجزاء إلا إذا خالف أحكام القوانين وتعدا حقه حقوق الآخرين.

ومما سبق يمكن القول بأن طلب سحب الترخيص أو إلغاؤه من جانب الإدارة يأتي بعد قيامها بإنذار وتنبيه المخالف أو وقف العمل أو إغلاق المنشآة المخالفة مؤقتاً، وهي تعتبر كلها إجراءات أو جزاءات بديلة تمنح المخالف فرصة لتصحيح أوضاع منشأته قبل أن يتم سحب ترخيصها، بحيث يكون عليه في هذه الحالة إذا أراد معاودة النشاط الحصول على ترخيص جديد باتباع نفس الإجراءات السابقة عند حصوله على الترخيص الأول.

مما تقدم يتضح لنا دور الإدارة في حماية سلامة الغذاء، فإذا لم تجدي الإجراءات والتدابير الوقائية التي فرضتها الإدارة مسبقاً على تداول الغذاء نفعاً، لها أن تلجأ إلى فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القوانين ويهدد الغذاء بخطر التلوث، وذلك في سبيل حماية الغذاء والصحة العامة للأفراد. حيث يعد ذلك ردعاً إدارياً لكل من يخالف أحكام قوانين الغذاء.

فمتى ما كان هناك خطر يهدد الغذاء ويضر بخواصه كان للإدارة ممارسة سلطتها في توقيع الجزاءات الإدارية المناسبة لكل مخالفة واتخاذ الإجراءات اللازمة تجاه كل من يخل بأحكام القانون ويؤدى إلى الإضرار بالغذاء، لإجباره على احترام القوانين واللوائح والأنظمة. فهو جزاء وقائي مانع وليس جزاء عقابي قامع، ذلك أن غاية الإدارة من هذا الجزاء الإداري ردع الأفعال المخالفة للقوانين مما يضمن حماية الغذاء ويمنع كل ما يهدده من مخاطر، ويدفع المنشآت الغذائية إلى إزالة المخالفات وتجنبها خوفاً من الجزاء الإداري الذي قد يفرض عليها.

---

[177] أ. كمال معيفي، مرجع سابق، ص148-150.

الخاتمة

وبعد استكمالنا لدراسة موضوع "الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة"، بدءاً من ماهية سلامة الغذاء والمصادر المؤثرة عليه، وأهم تشريعات الدولة التي تكفل حماية الغذاء، إلى بيان وسائل الضبط الإداري في حماية الغذاء والتي تمكن الهيئات الإدارية من إتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة إلى جانب ما تملكه من جزاءات توقعها على كل من يخالف أحكام القانون وذلك في سبيل حماية الغذاء وضمان صلاحيته وملاءمته للإستهلاك الآدمي.

وما يمكن أن نستنتجه من خلال هذا الموضوع أنه على الرغم من وجود التشريعات الخاصة بالغذاء وكفايتها، إلا أن تطبيقها وتنفيذها في الواقع لا يتم على الوجه المطلوب، ولعل ذلك يرجع إلى وجود تشريع اتحادي بشأن الغذاء وآخر محلي حيث قد تختلف بعض الأحكام في كل منهما فيؤدي إلى عدم الوضوح في اعتماد النص الواجب التطبيق أو إلى التفاوت في تطبيق القانون بحيث إنه قد تسهل إجراءات تداول الغذاء في بعض الإمارات وتصعب في إمارة أخرى. إلى جانب تعدد الجهات المعنية بتطبيق القانون مما يؤدي إلى التنازع أو التداخل في الإختصاصات بين الجهات. بالإضافة إلى تهاون أصحاب المنشآت الغذائية في التقيد بالقوانين والتعليمات والإشتراطات الصحية المتعلقة بالغذاء، وذلك إما جهلاً أو تعمداً منهم من أجل تحقيق الربح والفائدة على حساب الصحة العامة، واهتمامهم بالمظهر العام للمحل بهدف جذب المستهلكين دون الاهتمام بجودة ونظافة المواد الغذائية المقدمة.

ورغم ذلك لا يخفى الدور الذي تلعبه الجهات المختصة في ضمان سلامة الغذاء، فقد منحها القانون سلطات تمكنها من اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير وقائية لها فاعلية في حماية الغذاء. إلى جانب ما تملكه أجهزة وأقسام رقابة الأغذية في إمارات الدولة من آليات تفتيش وأنظمة ذكية متطورة للرقابة على الأغذية، حيث تستعين بالأجهزة والتقنيات الحديثة للكشف عن صلاحية المواد الغذائية

وكمية بقايا المبيدات الكيماوية في المنتجات الزراعية، إلى جانب الوسائل الفيزيائية المعروفة لدى المفتشين المدربين.

وأخيراً يمكن أن نستنتج أهمية وجود التشريعات المساندة لقوانين سلامة الغذاء في حماية الغذاء في الجوانب التي لم تتطرق لها تشريعات الغذاء أو غفلت عنها، فلا ننكر الدور الذي يقوم به قانون مكافحة الغش التجاري وقانون حماية المستهلك في حماية الغذاء ومستهلكه، حيث تعمل الأجهزة الرقابية المختلفة، الغذائية والاقتصادية، بشكل تضامني وجماعي، لضمان حقوق المستهلك والحصول على غذاء سليم خالٍ من أي تلوث ضمن إطار حماية هذا المستهلك سواء من عمليات الغش والتقليد أو فرض أسعار غير مبررة بغية الربح السريع وغير المنطقي. كما لا يغيب عنا دور التشريعات البيئية في حماية البيئة المائية في سبيل توفير ثروة سمكية خالية من أي ملوثات، إلى جانب دورها في حماية المنتجات الزراعية لتوفير منتجات خالية من مبيدات الآفات والأسمدة الكيماوية. وكذلك الشأن بالنسبة لقانون مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية والذي يكفل حماية العقاقير والمستحضرات الطبية وأغذية الأطفال المستوردة والتي استثناها المشرع من قوانين الغذاء.

التوصيات والمقترحات

بعد أن استكملنا دراسة موضوع الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات من جوانب متعددة يمكن إيجاز ما خلصت إليه الدراسة من توصيات ومقترحات فيما يلي:

1. توحيد المصطلحات الواردة في التشريعين الاتحادي والمحلي بشأن سلامة الغذاء، فهناك مصطلحات عدة وردت في القانون الاتحادي ولم ترد في القانون المحلي لإمارة أبوظبي. ذلك أن مدلول ذات المصطلحات قد لا يكون متطابق، ومقتضيات سلامة التطبيق تستوجب إجراء مواءمة بينها من خلال المراجعة القانونية الشاملة.

2. ضرورة اختصار وتبسيط قائمة المصطلحات الواردة في التشريعات السابقة، فهي تخاطب المستهلك وأصحاب المنشآت الغذائية والعاملين فيها، والذين قد يصعب عليهم تمييز واستيعاب معانيها والحدود الفاصلة بينها إلى جانب أن كثرتها قد يعسر أمر تطبيقها.

3. إجراء مراجعة شاملة للقانونين الاتحادي والمحلي لإمارة أبوظبي بشأن الغذاء، للتنسيق فيما بين أحكامهم المختلفة والخروج بأحكام موحدة تنهي الإزدواجية والتعارض في بعض الأحكام الأساسية مثل المرجعية المعنية بسلامة الغذاء. فهل هي وزارة التغير المناخي والبيئة أم هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية -جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية سابقاً-؟ وحل مشكلة تنازع الاختصاص والقوانين فيما بين تشريع سلامة الغذاء الاتحادي وقانون الغذاء لإمارة أبوظبي. ووضع إطار موحد لتنفيذ القوانين والسياسات المعتمدة لسلامة الغذاء على المستوى الاتحادي.

4. مراجعة اعتبار وزارة التغير المناخي والبيئة كمرجعية عليا لقضايا سلامة الغذاء، ذلك أن اختصاصاتها ومهامها قد لا تشمل كافة مشكلات سلامة الغذاء. وعليه ندعو إلى إنشاء جهة اتحادية تختص بكل ما يتعلق بالغذاء من جميع النواحي في كافة إمارات الدولة، فتكون هي الجهة المختصة والمرجعية الإدارية والقانونية المعنية بضمان سلامة الغذاء والرقابة عليه ومنح التراخيص للمنشآت الغذائية وغيرها من الأمور المتعلقة بتداول الغذاء من مرحلة الإنتاج إلى ما بعد الإستهلاك، مع منحها سلطة إصدار اللوائح والسياسات والقرارات التي تقتضيها سلامة الغذاء، وذلك لتجنب تشتت المراجعين والمتعاملين في مجال الأغذية.

5. كما ندعو إلى تعديل وإضافة بعض الأحكام في القوانين الخاصة بالغذاء، حيث نرى ضرورة اشتمالها على عموم ما ورد بقانون حماية المستهلك من أحكام يمكن أن تنطبق على الأغذية

وسلامتها مثل ما يفيد إمكانية استبدال الغذاء أو رده. بالإضافة إلى معالجة مشكلة تقليد الأغذية، فقوانين الغذاء لم تعالج موضوع السلع المقلدة مثلما ورد في قانون مكافحة الغش التجاري، فلا بد من تضمين قوانين الغذاء أحكام خاصة بالغذاء المقلد لمنع العلامات التجارية المقلدة وما ينجم عن ذلك من تبعات صحية، وعدم الإكتفاء بالمعالجة الواردة في قانون مكافحة الغش التجاري.

6. ضرورة اهتمام تشريعات سلامة الغذاء بموضوع أغذية الاستعمال الخاصة والتي يقصد بها أي غذاء يعد ويقدم لتلبية متطلبات تغذوية خاصة نتجت عن حالات جسمانية أو وظيفية أو مرض أو اضطرابات معينة، وتشمل أغذية الرضع والمكملات الغذائية التي تتخذ شكل العقاقير. حيث استثنتها تشريعات الغذاء الاتحادية والمحلية لإمارة أبوظبي ولم تنظمها الأمر الذي لا بد من تداركه وإخضاعه لأحكام قوانين الغذاء.

7. توحيد الجزاءات الإدارية الواردة في قانوني الغذاء الاتحادي والمحلي لأبوظبي فلابد من تدارك ذلك قانوناً، حيث أن الاختلاف بينهما سيؤدي إلى الاختلاف في تطبيق الجزاء عن ذات الفعل المخالف للقانون في مختلف إمارات الدولة.

8. النص صراحة على الجزاءات الإدارية المتمثلة في الغرامة والمصادرة وإتلاف المواد الغذائية المخالفة للاشتراطات الصحية في قوانين الغذاء، لما لها من دور في ضمان سلامة الغذاء ومنع الإضرار به. مع إعطاء الجهة المختصة بالرقابة على الغذاء سلطة تقديرية بسحب ترخيص المنشأة المخالفة بشكل مباشر دون حاجة إلى اللجوء لجهة أخرى تطلب منها سحب الترخيص. إلى جانب منحها الحق في إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك.

9. الحزم في تفعيل وتطبيق تشريعات الغذاء وعدم التواني والتراخي في معاقبة ومحاسبة المخالفين للقوانين. فيجب معاقبة العاملين في المنشآت الغذائية لتغييرهم تواريخ الأغذية المنتهية الصلاحية وغشهم ببيع الغذاء الفاسد والمظلل وتهديدهم لسلامة الغذاء وصحة مستهلكينه وذلك لكثرة انتشار مثل هذا الأمور في الوقت الحالي.

10. توعية أفراد المجتمع بما هو سليم من الأغذية وما هو صحي، فمحلات الوجبات الغذائية تقدم الغذاء ذات السعرات العالية والنوعية التي لا يمكن اعتبارها أغذية صحية فتؤدي إلى الإضرار بصحة الأفراد على المدى البعيد نتيجة كثرة استهلاكها. فنحن بحاجة إلى إلزام تلك المطاعم بوضع لافتات مكتوب عليها بأن الوجبات المقدمة قد تضر بالصحة أسوة بما عليه

الحال في السجائر، مع فرض ضريبة على تلك المطاعم تخصص لتغطية فاتورة معالجة مستهلكي الأغذية الجاهزة، ودعم الدولة للمطاعم والمنشآت الغذائية التي تقدم أغذية وفقاً للاشتراطات الصحية التي حددها القانون.

11. بيان أنواع المضافات الغذائية وأن الأغذية المقدمة معدلة وراثياً وأي عبارات قد تهم المستهلك، بوضع ذلك في بطاقة بيانات السلعة الغذائية، حتى نمكن المستهلك من ممارسة حقه في اختيار الغذاء الأفضل والأسلم له عن علم وإدراك.

12. إنشاء منشأت غذائية خاصة بإعداد وإنتاج الأطعمة الصحية الطازجة بشكل يومي لتقديمها للمدارس، مع تشديد المراقبة عليها ومراعاة احتياجات الطلبة الصحية والغذائية.

وفي النهاية أتمنى أن أكون قد وفقت في عرضي لهذا الموضوع، فإن أصبت فمن الله وحده وإن أخطأت فمن نفسي والشيطان.

وآخر دعوانا أن الحمدلله رب العالمين

المصادر والمراجع

الكـتب العربية:

أولاً: الكتب العامة:

1. د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مكتبة الفلاح، ط1، 2013م.
2. د. اعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، 2004م.
3. د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010م.
4. د. سجى محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م.
5. د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م.
6. د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، مصر، 2008م.
7. د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007م.
8. د. عصام على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015م.
9. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار أبو المجد، 2003م.
10. د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط1، 2016م.
11. د. محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2007م.

12. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1992م .
13. د. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2012م.
14. د. نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008م.
15. د. هالة عبدالحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، 2013م.

ثانياً: الكتب المتخصصة:

1. د. أشرف حسين عطوة، النظام القانوني لحماية البيئة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 2016م.
2. د. أيمن مزاهرة، أنس بليبل، أمل عبدالله، صحة الإنسان وسلامة الغذاء، دار اليازوري، عمان، ط1، 2001.
3. د. حيدر المولى، الوجيز في القانون البيئي المقارن، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، ط1، 2016م.
4. د. سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2016م.
5. د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009م.
6. د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية، الأردن، 2007م.
7. د. عايد راضي خنفر، التلوث البيئي، دار اليازوري، الأردن، 2013م.

8. د. عبدالله جاد الرب، حماية البيئة من التلوث في القانون الإداري والفقه الإسلامي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م.
9. د. عبدالناصر زياد هياجنه، القانون البيئي، الآفاق المشرقة، عمان، ط1، 2013م.
10. د. عدنان أحمد ولي العزاوي، النظام القانوني لسلامة الغذاء، دار الكتب القانونية، أبوظبي، ط1، 2017م.
11. د. عصام على الدبس، د. أشرف حسين عطوة، قانون حماية البيئة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015م.
12. د. علياء زكريا، د. جمال بارافي، الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها، مكتبة الآفاق المشرقة، الإمارات العربية المتحدة، 2015م.
13. كمال معيفي، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016م.
14. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009م.
15. د. محمد أمين يوسف عبداللطيف، مسئولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي النووي والإشعاعي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2016م.
16. محمد السيد عجوزة، التلوث البيئي وأنواع التلوث، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2010م.
17. د. محمد قدري حسن، الحماية القانونية للبيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013م.
18. د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، ط3، 2016م.

الكتب الأجنبية:

1. Pierre Bouzat et Jean Pinatel: Traité de droit pénal et de criminologie, T.1, 1963.

2. Michel prieur: Droit de L'environnement, 2eme ed, Dalloz, Paris, 1991.

الرسائل الجامعية:

1. بن ساسي بن الزين، عناصر الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقله، 2013- 2014م.
2. جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، 2016م.
3. زمورة مفيدة، فعالية الجزاءات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016-2017م.
4. د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، رسالة دكتوراه، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009م.
5. لعوامر عفاف، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، 2013-2014م.
6. نجار أمين، فعالية الضبط الإداري في حماية البيئة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهدي، الجزائر، 2016-2017م.
7. وعمارة فارس، رجدال ليازيد، الضبط الإداري البيئي، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2015م.

الأبحاث والمجلات:

1. أ. آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، 2014م.
2. أ. د. إسماعيل صعصاع البديري، حوراء إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، السنة 6.

3. م.م زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العدد 3، السنة 5، 2013م.

المواقع الإلكترونية:

1. د. حسيب رجب، مفهوم سلامة الغذاء وجودته ،/http://shamela.ws (2018/1/15م).
2. د. هاشم النعيمي، سلامة الغذاء وحماية المستهلك، http://www.emaratalyoum.com/ (2018/2/28).
3. جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، https://www.adfca.ae، (2018/3/17).
4. بلدية رأس الخيمة تغريم 379 منشأة غذائية مخالفة خلال 3 أشهر، جريدة الإمارات اليوم، https://www.emaratalyoum.com (26/2/2019).
5. مخالفة 662 منشأة غذائية خلال 9 أشهر في عجمان، جريدة البيان، https://www.albayan (2019/2/26).
6. الرقابة الغذائية، 174 مخالفة لمنشآت تجاوزت اشتراطات سلامة الغذاء، جريدة الإتحاد، https://www.alittihad.ae (26/2/2019).
7. إغلاق 25 منشأة غذائية خلال 4485 حملة تفتيش، جريدة الخليج، http://fujeyes.com (2019/3/1).
8. إغلاق 28 منشأة غذائية في عجمان خلال 9 أشهر، جريدة البيان، https://www.albayan.ae (2019/3/1).
9. إغلاق مطبخ شعبي في رأس الخيمة لمخالفته المعايير الصحية،جريدة البيان https://www.albayan.ae (2019/3/1).
10. الرقابة الغذائية يغلق 3 منشآت غذائية في مدينة أبوظبي، جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية، https://www.adfca.ae (2019/3/1).

11. الرقابة الغذائية يغلق منشأة للخضار والفواكه بأبوظبي، جريدة الإتحاد، https://www.alittihad.ae (2019/3/1).
12. فرات إبراهيم، منشطات وهرمونات غذائية بمتناول الشباب من دون وصفة طبية، جريدة المدى، https://almadapaper.net (25/3/2019).
13. جريدة البيان، خليفة يصدر قانوناً بإنشاء أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية، https://www.albayan.ae (2019/3/27).
14. منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، https://revues.univ-ouargla.dz (2019/3/31).
15. بلدية دبي تمنح ماكدونالدز الإمارات جائزة السلامة الغذائية كأفضل سلسلة مطاعم لعام 2011، جريدة البيان /https://www.albayan.ae (31/3/2019).

التشريعات والقوانين:

1. القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 1983 في شأن مهنة الصيدلة والمؤسسات الصيدلانية.
2. القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 1999 بشأن حماية البيئة وتنميتها.
3. القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 1999 بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.
4. القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 2006 في شأن حماية المستهلك.
5. القانون رقم (2) لسنة 2008 بشأن الغذاء في إمارة أبوظبي.
6. النظام رقم (12) لسنة 2013 بشأن تحسين دخل المزارعين المعدل بالنظام رقم(1) لسنة 2015.
7. القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.
8. القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 2016 في شأن مكافحة الغش التجاري.
9. القانون رقم (7) لسنة 2019 بإنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية.

10. الأمر المحلي رقم (11) لسنة 2003 بشأن الصحة العامة وسلامة المجتمع في إمارة دبي.

الأحكام القضائية:

1. المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بجلسة 16 سبتمبر 2008، الطعن رقم 53 لسنة 29 جزائي، مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر الجزائية وأمن الدولة، 2008م.
2. محكمة تمييز دبي، الدائرة الجزائية، الحكم الصادر بجلسة 23 يونيو 2008، الطعن رقم 205 لسنة 2008 جزائي، مجموعة القواعد والأحكام الصادرة عن محكمة تمييز دبي، 2008م.
3. محكمة نقض أبوظبي، الحكم الصادر بجلسة 2010/6/27، الطعن رقم 441 لسنة 210 س4 ق.أ، مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من الدوائرة الجزائية، 2008م.
4. محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/1/27، الدعوى رقم 91 لسنة 2013 جزائي.
5. محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/12، الدعوى رقم 228 لسنة 2013 جزائي.
6. محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/12، الدعوى رقم 209 لسنة 2013 جزائي.
7. محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2013/2/13، الدعوى رقم 141 لسنة 2013 جزائي.
8. محكمة الظفرة الإبتدائية، دائرة الجنح والمرور، الحكم الصادر بجلسة 2014/2/5، الدعوى رقم 166 لسنة 2014 جزائي.

جامعة الإمارات العربية المتحدة
United Arab Emirates University
UAEU
UAEU Libraries
DigitizationDepatment
United Arab Emirates
Digitally signed by Shrieen
DN: cn=Shrieen, o=UAEU, ou=Libraries Deanship, email=shrieen@uaeu.ac.ae, c=AE
Date: 2019.09.02 14:24:35 +04'00'