السياسة القانونية لحماية سلامة الغذاء في المملكة العربية السعودية

دكتور
مسفر بن حسن مسفر القحطاني
استاذ الانظمة المشارك بقسم العلوم القانونية
كلية الملك فهد الامنية الرياض المملكة العربية السعودية

ملخص البحث

يهدف البحث الى تحقيقا لأهداف التالية:

١. توضيح مفهوم الحماية القانونية للحق في سلامة الغذاء، وبيان الأساس القانوني له.
٢. توضيح أدوار الهيئة العامة للغذاء والدواء في حماية سلامة الغذاء.
٣. بيان استراتيجية نظام الغذاء في المملكة في تحقيق سلامة الغذاء وجودته.

واستخدام الباحث المنهج الوصفي التحليلي الذييجمع بين الطريقتين الاستقرائية والاستنتاجية، وأعتمد على الأنظمة السعودية واللوائح التفسيرية.

وتوصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يعرض لأهمها:

أولاً: النتائج:

١. يقع التزام المملكة بالحفاظ على سلامة الغذاء ، تأسيساً على التزامها بتطبيق المبادئ المستمدة من الكتاب والسنة والتي أصلّت لفكرة الحق في سلامة الغذاء.
٢. تتمحور السياسة الغذائية للمملكة في ثلاثة محاور: ضمان سلامة الغذاء ومأمونيته وفاعليته للإنسان، تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، حماية الإنسان من الغذاء الضار أو المغشوش.
٣. تتبني الهيئة العامة للغذاء والدواء معايير جودة وسلامة الغذاء، واستخدام احدث الطرق والاساليب العلمية الحديثة في ضبطها.
٤. حرص المنظم في الحفاظ على الصحة العامة دفعه إلى منح سلطات واسعة للهيئة العامة للغذاء والدواء في سبيل رقابة سلامة الغذاء،وتوقيع العقوبات اللازمة لمن يعرض سلامة الغذاء للخطر.

ثانياً: التوصيات:

١. الاهتمام والمراجعة الدورية للشروط الصحية والمواصفات القياسية الخاصة بإنشاء المعامل والمصانع من قبل القطاع الخاص لتشمل عمليات التصنيع والتخزين والتجهيز والتوزيع للأغذية.
٢. تفعيل الجانب الوقائي للهيئة، والعلاجية التي ترتبط بالمسببات الأساسية للأمراض أو عن عدم سلامة الغذاء وعدم مأمونيته، من خلال العمل على خلق بيئة نظيفة وصحية.

٣. إنشاء لجنة قانونية مستقلة لمساعدة مجلس الإدارة، وتقديم المشورة لها في المسائل ذات الطبيعة القانونية للمساعدة على اتخاذ قرارات رقابة الأغذية وسلامتها.

٤. ضرورة إنشاء مختبرات وهيئات مستقلة عن الهيئة العامة للغذاء والدواء تقوم بالتحليل وأخذ العينات.

Research summary

The research aims to obtain this objectives :

1. Clarify the concept of legal protection to the right of food safety right and state the legal basis to it.
2. Clarify the role of SFDA in food protection.
3. State the strategy of food law in the kingdom in accomplishing food safety and quality.

Researcher using descriptive and analytical approach that combines inductive and deductive methods, and rely on Saudi laws and regulations explanatory.

The researcher obtained a set of findings and recommendations shall be subjected to the most important:

First: results:

Kingdom's commitment to maintaining the safety of food, built on its commitment to implement the principles derived from the Quran and Sunnah, which has structured the idea of the right to food safety.

Food policy of the Kingdom focus on three areas: ensuring the safety of food and its safety and effectiveness of the human being, reduce the risks associated with food, human protection from harmful or adulterated food.

The General Authority for Food and Drug Administration adopt standards of quality and safety of food, and the use of latest methods and modern scientific methods tuned in.

The law maker had make sure of maintaining public health led him to grant wide powers of the General Authority for

Food and Drug Administration for food safety control and punish who may jeopardize food safety.

Second: Recommendations:

1. Attention and periodic review of health conditions and standards for the establishment of laboratories and factories by the private sector to include manufacturing, storage, processing and distribution of food operations.

2. Activate the preventive aspect of the SFDA, and treatment that are related to the basic causes of disease or lack of food safety and danger, by working to create a clean and healthy environment.

3. Establishment of an independent legal committee to assist the Board of Directors, and to advise them on matters of a legal nature to help take control and food safety decisions.

4. The importance of establish an independent laboratories and bodies for the General Authority for Food and Drug Administration based analysis and sampling.

مقدمة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا من يهده الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله.

أما بعد:

يعتبر الغذاء مصدر الحياة وشريانها على سطح الأرض فقد أدرك الإنسان منذ زمن بعيد دور وأهمية الغذاء كمصدر للطاقة والنشاط والحيوية ووقايته وحمايته من الأمراض إلا أن ذلك الغذاء أصبح سلاحاً ذو حدين بمعنى أن نقص الغذاء عن الحد المسموح به قد يتسبب في مشاكل صحية كبيرة، وتناول غذاء غير سليم يمثل مشكلة أكبر.

وعلى صعيد المملكة العربية السعودية، يعد قطاع إنتاج وتصنيع الغذاء من القطاعات المهمة، فهناك العديد من المصانع المنتجة للغذاء والتي يقدر عددها بأكثر من ثلاثمائة مصنع بالإضافة لوجود عدد من مؤسسات الخدمات الغذائية والتموين ومؤسسات الاستيراد والتصدير والتخزين والتوزيع. وطبقاً لنظرة التنمية الشاملة التي تتبناها المملكة فإنها تقوم بدعم وتشجيع العديد من المشروعات الصناعية في شكل منح القروض والمشاركة في رأس المال بشروط مشجعة، والمساعدة في اختيار المشروعات وتقديم دراسات الجدوى الاقتصادية، ومنح الإعانات الفنية والمادية والتشغيلية، وإعفاء المعدات من الرسوم الجمركية، وفرض الرسوم على الواردات من المنتجات المنافسة، وتوجيه مشتريات الدولة لمنتجات تلك المصانع دون غيرها، ومنح مواقع في المناطق الصناعية والتي تتوفر فيها الخدمات المختلفة، والقيام بالتدريب للسعوديين وتشجيع الصناعات في مجال الغذاء ومساعدة المنتجين في ذلك[١].

نتج عن التقدم الملحوظ في مجال التصنيع الغذائي، قضايا حساسة شغلت انتباه الجميع وخاصة مستهلك السلع الغذائية، وهي قضية سلامة الغذاء ومأمونيته، فكان ولا يزال هذا الموضوع محوراً مباشراً أو غير مباشر للعديد من المؤتمرات والندوات الدولية لبيان خطورة تهديد الأغذية المغشوشة بكافة صورها على المستوى المحلي والعالمي وتأثيرها على صحة وسلامة

١) صديق إبراهيم، التغير التكنولوجي وعلاقته بالتنمية الزراعية، الدورة القومية للتغير التكنولوجي في الزراعة العربية، دمشق، ١٩٩٣م، ص١٢.

المستهلك، وتحليل وضع الأغذية في المملكة، وتحديد دور الجهات المعنية في مكافحة الأغذية الغير آمنة ومنعها من الوصول إلى المستهلك، كل ذلك دفع المنظم إلى إصدار نظام الغذاء بموجب المرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٣٦/٠١/٠٦هـ، تكفل بسلامة ومأمونية الغذاء.

على هدي ما تقدم فإن الباحث قسم موضوع السياسة القانونية لحماية سلامة الغذاء في المملكة العربية السعودية إلى مقدمة وثلاثة مباحث، عرض في الأول: لمفهوم الحماية القانونية لسلامة الغذاء، وأفراد في المبحث الثاني: دور الهيئة العامة للغذاء والدواء في حماية سلامة الغذاء، وتحدث في المبحث الثالث: استراتيجية المملكة في تحقيق سلامة الغذاء وجودته.

فالله أسأل أن يوفقني ويجعل عملي خالصاً لوجهه سبحانه ،،،

المبحث الأول

مفهوم الحماية القانونية لسلامة الغذاء

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الحماية القانونية لسلامة الغذاء من خلال عرضه في ثلاث مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: المقصود بالحق في سلامة الغذاء

المطلب الثاني: الأساس القانوني للحق في سلامة الغذاء

المطلب الثالث: ضوابط حماية غذاء الإنسان

المطلب الأول

المقصود بالحق في سلامة الغذاء

يكتسب مفهوم الحق في سلامة الغذاء أهمية كبيرة في المواثيق الدولية والنظام الداخلي للمملكة العربية السعودية والشريعة الإسلامية بسبب ارتباطه بحق الإنسان في الحياة.

أولاً: مفهوم الحق في سلامة الغذاء دولياً:

اعترف إعلان مؤتمر القمة العالمي للأغذية المنعقد في روما بإيطاليا، بحق كل فرد في الحصول على أغذية آمنة وكافية، وعدم استخدام الغذاء كأداة للضغط بأنواعه، كما تضمن جملة أمور أخرى منها اتخاذ تدابير يكون من شأنها زيادة الإنتاجية الزراعية وزيادة إنتاج الأغذية وتوزيعها، فضلاً عن دعم الجهود لتعزيز قدرة الدول على إدارة ملائمة للأغذية [١].

ويرى الباحث أن تكرار الإشارة إلى الأغذية في الإعلان المذكور، اعترافاً صريحاً بالطابع متعدد الأوجه للحق في سلامة الغذاء، وتعهد صريح من قبل المجتمع الدولي باتخاذ تدابير تتفق مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة للحصول على أغذية صحية آمنة وبشكل كافٍ.

وبالنظر لمضمون الحق في سلامة الغذاء، نجده يعبر عن نوعية من الحقوق المتفرعة عن حق الإنسان في الحياة، وتشمل توفير ما يلزم له من مواد غذائية صحية ومتنوعة، وتأكيداً لهذا المعنى فقد عرفته دراسة أجرتها منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة بأنه: "لكل رجل وامرأة وطفل

---

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

بمفرده أو مجتمعاً مع آخرين الحق في الحصول بصورة مادية واقتصادية، على الغذاء الكافي في جميع الأوقات باستخدام قاعدة موارد مناسبة، أو بوسائل تتفق وكرامة الإنسان"، فهو بذلك يكتسب أهمية بالغة سواء في مضمونه أو أبعاده لعلاقته بالإنسان وكرامته وحياته[١].

ولم يعرف سابقاً الحق في سلامة الغذاء، نظراً لحداثته نسبياً، حيث إنه حق متفرع من حقوق الإنسان، وكان يدمجه البعض في إطار مفهوم حق الغذاء ضمن تعريف الأغذية نفسها التي عرفها بعض الكُتاب بأنها: "مجموعة العمليات التي بواسطتها يحصل جسم الإنسان أو الحيوان على المواد اللازمة لنموه وحفظ حياته وتجديد أنسجته وتوليد الطاقة اللازمة لذلك"[٢].

ومما تقدم نخلص إلى أن مفهوم الحق في سلامة الغذاء لم يصبح بعد مفهوماً واضحاً رغم أن المواثيق الدولية التي تؤكد عليه وتلزم الدول بتوفير الحاجات الضرورية للأفراد من الغذاء في جميع الظروف.

ثانياً: مفهوم الحق في سلامة الغذاء في الشريعة الإسلامية:

يندمج مفهوم هذا الحق في الشريعة الإسلامية ضمن فكرة الحفاظ على النفس بالتقوي بالغذاء، الذي يفيد الإنسان ويبني منها جسمه، فيما يحتاج إليه من الطاقة للقيام بعمله[٣]، فقد أصلت الشريعة الإسلامية الحق في سلامة الغذاء، وأوضح القرآن الكريم في مواضع كثيرة أطر عامة لهذا الحق والتي أثبتت البحوث الحديثة أنها تحتوي على المكونات الغذائية الضرورية لجسم الإنسان نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر قوله تعالى: "وَكُلُوا وَاشْرَبُوا وَلَا تُسْرِفُوا "[٤]، وقوله: "وَفَاكِهَةٍ مِّمَّا يَتَخَيَّرُونَ وَلَحْمِ طَيْرٍ مِّمَّا يَشْتَهُونَ" [٥].

ونتيجة لذلك يرى الباحث أن الشريعة الإسلامية قد أثرت مفهوم الحق في سلامة الغذاء من نواحي عدة نوجزها في الآتي:

---

١) دراسة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة: بعنوان الحق في الغذاء بين النظرية والتطبيق، روما ٢٠٠٠م صدرت عن قسم الإعلام، ص٣.

٢) رجاء الطنوس، الغذاء والتغذية المتوازنة، معهد الإنماء العربي، بيروت، ١٩٨٠م، ص٥.

٣) محمد راكان الدغمي، في الإسلام الغذاء لكل فم، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٣م، ص١٧.

٤) سورة الأعراف الآية ٣١.

٥) سورة الواقعة الآية ٢٠-٢١.

١. مساهمتها في إعطاء مفهوم موسع يشمل كل ما يتغذى به الإنسان من الطعام والشراب واللبن ومن الفواكه والثمار والبقول والحبوب والخضروات، بمعنى كل ما يمد جسم الإنسان لحياته واستمرار الوظائف الطبيعية والحيوية له.

٢. أن الحكومات ملزمة بتأمين حق الحصول على غذاء آمن لتشجيع المجتمع على التطور والارتقاء، وتدفع الأفراد لبذل الجهد الكافي من أجل إنتاج الغذاء، فيبذل طاقته العقلية والعضلية لتحقيق ذلك، ويعكس حقيقة التزام الحكومات في هذا الشأن ما فعله عمر بن الخطاب حيث أمر بأخذ نصف العشر من تجار أهل الذمة لتشجيع وصول الطعام والزيت إلى المدينة المنورة، وكذلك فعل عمر بن عبد العزيز[١].

٣. رعاية هذا الحق في كافة الظروف، فتوفير الأغذية السليمة والصحية، إلى الناس وسد حاجاتهم الضرورية في هذا المجال لا يحد منه حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية ولا حالات الطوارئ.

٤. ينسحب مفهوم الحق في الغذاء إلى الحق في سلامته وكفايته اللازمتين للإنسان، بشكل لا يقبل الانفصام أو التجزئة.

٥. وضع ضوابط واضحة للغذاء منها التوازن في تناوله بشكل كافي وغير زائد عن حاجة الجسم، بالإضافة الى ضرورة أن يكون سليم وصحي.

ومن خلال هذا المعنى يتضح وجود عاملين يتحكمان في مصير الحق في سلامة الغذاء، أولهما: التزام الدولة بتوفير الغذاء الصحي والمناسب كمطلب أساسي لكل فرد دون تمييز بين الأشخاص، لبلوغ أعلى مستوى من الصحة الجسمانية والعقلية، بما يدفعها إلى التقدم والتطور، فهذه الدولة ملتزمة بصياغة هذا الحق في إطار بذل الجهود الكافية من أجل حفظ وتوزيع المواد الغذائية والاستفادة الكلية من المعارف التقنية العلمية في هذا المجال، وبنشر

١) عبد العزيز محمود عبد العزيز، مشكلة الغذاء في العالم الإسلامي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٠م، ص٣٧.

المعرفة بثقافة ومبادئ التغذية وإصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية.

أما العامل الثاني: احتواء الغذاء اللازم لكل إنسان على المكونات الغذائية الضرورية لجسم الإنسان من مصادره الطبيعية النباتية والحيوانية، إذ يعتمد الإنسان في غذائه على النباتات، يأكل منه ما يبني به جسده من مواد حية أولية وعضوية، كما يعتمد في غذائه على المواد الحيوانية، التي تزوده بالطاقة اللازمة لحياته وفي بناء خلاياه.

ثالثاً: مفهوم الحق في سلامة الغذاء في النظام:

بالرجوع لنظام الغذاء تبين أن مفهوم الحق في سلامة الغذاء يعني: "مأمونية الغذاء وخلوه من أي مصدر خطر أو مضر خلال مراحل السلسلة الغذائية إلى أن يصل إلى المستهلك"[١]، ويرتبط المفهوم السابق لسلامة الغذاء بمفهوم الغذاء ذاته فقد عُرف بأنه: "كل ما هو معد للاستهلاك الآدمي، سواء أكان طازجاً أم مصنعاً، أم شبه مصنع، أم خاماً، وأي مادة تدخل في تصنيع الغذاء أو تحضيره أو معالجته"[٢].

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

وللجهات المعنية في سبيل الحفاظ على سلامة الغذاء خلال المراحل التي يمر بها، اتخاذ كافة التدابير الصحية لسلامته والتي من شأنها حماية حياة

---

١) الفقرة ٨ من المادة الأولى من نظام الغذاء الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٣٦/٠١/٠٦هـ.

٢) الفقرة ٦ من المادة الأولى من نظام الغذاء المذكور سلفاً وكذلك المادة الأولى نظام الهيئة العامة للغذاء والدواء الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٤٢٨/١/٢٥هـ.

٣) عبد الرحمن مصيقر، الغذاء والتغذية، منظمة الصحة العالمية، جنيف، ١٩٩٧م، ص٢٣.

الإنسان وصحته من المخاطر الناتجة من المضافات الغذائية والملوثات والسموم والجراثيم المسببة للأمراض في الغذاء، أو لوقاية الإنسان من الأمراض الصحية المنقولة بواسطة النباتات، أو المنتجات النباتية، أو الحيوانية. وتشمل التدابير أي تنظيمات أو متطلبات أو سياسات أو قرارات أو إجراءات ذات علاقة مباشرة بسلامة الغذاء[١].

ويجب أن تعطي المواد الغذائية الآمنة الاحتياجات اللازمة للجسم، وأن توفر جميع العناصر الأساسية له، بما في ذلك الفيتامينات والبروتينات، فضلاً عن أن تكون الأغذية سليمة وخالية من العناصر السامة والملونات الصناعية وينبغي أن يكون الغذاء ذو نوعية جيدة من حيث المذاق والقوام[٢].

مما تقدم يقترح الباحث تعريفاً لحق الغذاء بأنه: حصول الإنسان من دون قيود على غذاء آمن وصحي بالكمية والنوعية التي تغطي حاجة جسمه، فيجب أن يقترن الحق في الغذاء بعنصرين هما: الكمية والنوعية، فتعمل الأولى على سد حاجة الجسم للغذاء، بينما تعمل الثانية على اتزان صحته وتكفل العمل العضوي للجسم بالكامل، ووصف الغذاء بأنه بدون قيود فعكس ذلك يؤدي إلى أنه غير حق.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للحق في سلامة الغذاء

إن وجود الحق في سلامة الغذاء كحق متفرع من حقوق الإنسان، ساهمت فيه إرادة جميع الدول الصريحة والضمنية، فهي التي تأخذ بالحق الأساسي لكل فرد أو تعترض عليه، ولا يمكن أن يقوم ذلك الحق إلا على أساس اتفاقي أو على أساس وطني دستوري، فقد ظهر الحق في سلامة الغذاء، على نحو مباشر في بعض الاتفاقيات الدولية، فقد نصت المادة ٢٤ و٢٧ من اتفاقية حقوق الطفل التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحددة بالقرار ٢٥/٤٤ الملحق في ١٩٨٩/١١/٢٠م[٣] فمن قراءة نصيهما يلاحظ أنهما غير مرتبطين

١) الفقرة ٣٤ من المادة الأولى من نظام الغذاء المشار إليه.

٢) مجلة غذاء ودواء، تصدر عن الهيئة العامة للغذاء والدواء العدد الأول محرم ١٤٣٦ه، الرياض، ص٧.

٣) انضمت المملكة إلى اتفاقية حقوق الطفل بموجب المرسوم الملكي رقم م-٧ وتاريخ ١٦-٤-١٤١٦ه الموافق ١١-٩-١٩٩٥م مع التحفظ على جميع المواد التي تتعارض مع

مباشرة بالغذاء بل يعبران على نحو أو آخر عن الحق في سلامة الغذاء وأبعاده الذي وجد له اعترافاً في القانون الدولي.

وعلى المستوى الداخلي فإن عدداً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومنها الحق في سلامة الغذاء، قد صيغت في إطار النظام القانوني للمملكة العربية السعودية صياغة تبدو دقيقة ومفصلة بقدر كافٍ، وهذا يفرض على الباحث التطرق لأمرين الأول: النص على حماية سلامة الغذاء في النظام الأساسي للحكم كوثيقة دستورية في المملكة، ثانياً: النص على حماية سلامة الغذاء في الأنظمة العادية في المملكة، على النحو الآتي:

أولاً: حماية الغذاء في النظام الأساسي للحكم:

يوجد بالمملكة نظام دستوري – النظام الأساسي للحكم[١] – يحمي حقوق الإنسان، وما ينبثق عنه من حقوق وحريات من جهة، ووجود ضمانات فعالة تكفل التكريس الفعلي لهذه الحقوق، وعندما يأتي النص على حق من الحقوق بالنظام الأساسي للحكم يعتبر ذلك رأس هذه الضمانات وأهمها، لما تتمتع به نصوص النظام الأساسي للحكم من سمو ورفعة على ما عداه من نصوص نظامية عادية تدنوه درجة في الهـرم القـانوني للمملكة، إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد النظامية، فلا يجوز مخالفة الأنظمة العادية لقواعد ونصوص النظام الأساسي[٢].

فقد حرص المنظم على تضمين النظام الأساسي للحكم أكثر الموضوعات المرتبطة بالحقوق والحريات، وكلما اهتم المنظم الدستوري

الشريعة الإسلامية، وتم إيداع وثيقة انضمام المملكة للاتفاقية المذكورة لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ ٦-٩- ١٤١٦هـ، وقد بدأ نفاذ هذه الاتفاقية بتاريخ ٧-١٠-١٤١٦هـ الموافق ٢٥-٢-١٩٩٦م.

١) صدر النظام الأساسي للحكم بموجب الأمر الملكي رقم: أ/٩٠ وتاريخ: ١٤١٢/٨/٢٧هـ.

٢) ولما كان نص المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم تقضي بأن: (يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، و سنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة)، فإن أحكام النظام الأساسي للحكم ينبغي ألا تخالف أحكام الشريعة الإسلامية، حيث إن سمو أحكام الشريعة الإسلامية ينصرف إليها، من ثم يأتي النظام الأساسي للحكم في الدرجة الأقل مباشرة منها.

بموضوعات معينة نص عليها بشكل مباشر أو غير مباشر في النظام الأساسي للحكم، لكي يضفي عليها مكانة سامية في هذا النظام[١].

ومن هذه الأمور المنظمة أمن وسلامة المجتمع وحياة أفراده، ويعتبر الغذاء أحد مكونات هذا الأمن والسلامة، فيرى الباحث أن النظام الأساسي للحكم بدعائمه المستمدة من الشريعة الإسلامية يعد الركيزة التي تنهض عليها قواعد الأنظمة الأخرى، وتجد فيه مصدرها ومشروعيتها.

فقد صاغ النظام الأساسي للحكم الحق في سلامة الغذاء، وتضمن مزيداً من الواقعية وشيئاً من التجديد بالنسبة لهذا الحق، فكونه أرسى أساس الالتزام القانوني بالحق في سلامة الغذاء، بوضعه كقاعدة أساسية في النظام القانوني الدستوري للمملكة، يعني أنه أصبح لا يجوز بحال من الأحوال للأنظمة الأقل منه مخالفة هذا الحق كما أنه يتوجب على الجهات المعنية بالدولة بذل ما في وسعها لضمان حصول الناس مادياً واقتصادياً على ما يكفي من الغذاء الكافي والصحي، ويفرض عليها أيضاً التدخل في جميع الحالات ووضعها قواعد ملزمة لتنظيم السلوك الاجتماعي وفقاً للضرورات الغذائية.

ولعل التساؤل الذي يُطرح هنا: ما هو النهج المتبع في صياغة الحق في سلامة الغذاء بالمملكة ؟

انتهجت المملكة في صياغة هذا الحق ما تضمنه النظام الأساسي للحكم حيث تبين أن المادة السابعة منه تضمنت التالي: (يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة)، فأوضحت أن الشريعة الإسلامية هي الحاكمة في المملكة ويتعين على الأنظمة عدم مخالفة أحكامها، ومما أهتمت به الشريعة الإسلامية حفظ النفس كضرورة من الضروريات الخمس.

واستطراداً للواجبات الملقاة على كاهل المملكة المستمدة من الشريعة الإسلامية فقد نصت المادة السابعة والعشرون على أن: (تكفل الدولة حق المواطن وأسرته، في حالة الطوارئ، والمرض، والعجز، والشيخوخة، وتدعم نظام الضمان الاجتماعي، وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية).

---

١) عبد القادر الشيخلي، المبادئ العامة للأنظمة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، ١٤٣٢ه، ص٦٣.

وعليه فإن الباحث يرى أن النص الزم الدولة بالحفاظ على سلامة المواطنين من الأمراض، الأمر الذي يلقي عليها التزام بسلامة الغذاء كسبب ونتيجة، فينبغي على الدولة في سبيل تحقيق هذا الالتزام التدخل بسياسات غذائية تهتم بجودة الغذاء وسلامته، وكذلك دعم الدولة لنظام الضمان الاجتماعي الأمر الذي يوفر للمواطنين الغذاء اللازم لسد احتياجاتهم، إلا أن الباحث له مأخذان على هذا النص هما:

١. كان من الأجدر النص صراحة على كفالة الدولة للحق في سلامة الغذاء، وهي في ذلك تتبنى أصلاً إسلامياً ثابتاً.

٢. النص على كفالة هذا الحق من دون تقييده وقصره على المواطنين، لكي يشمل كل الأشخاص.

ويرى الباحث أن أساس التزام المملكة بمراعاة وكفالة الحق في سلامة الغذاء مستمد من المبادئ العليا والتي هي مستمدة من الكتاب والسنة والذي أصلّ لفكرة الحق في سلامة الغذاء متضمناً جميع عناصره بضرورة أن يكون كافي وصحي وطيب... بالشكل الذي عرضنا له سابقاً، فضلاً عن التزام المملكة الأخلاقي والإنساني.

ثانياً: حماية الحق في سلامة الغذاء بالأنظمة العادية:

تُصدر المملكة العربية السعودية الأنظمة المتعلقة بالغذاء الملائم استناداً إلى النظام الأساسي للحكم، وما قضت به الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها بما لا يخالف الشريعة الإسلامية، فُمنح لكل وزير الحق بأن يقترح من الأنظمة ما يراه مناسباً لتحقيق مصلحة الدولة في الحفاظ على سلامة وصحة وخدمة المواطنين، والتزاماً من الدولة بمراعاة الحق في سلامة الغذاء[١].

وعليه فإن لمجلس الوزراء بصفته احد جناحي السلطة التنظيمية القدرة على سن الأنظمة التي تتيح لكل إنسان الحق في سلامة الغذاء والمسكن وتوفير مستوى معيشي ملائم للمواطنين، على أساس الالتزامات الملقاة على كاهل المملكة الناتجة عن أحكام الشريعة الإسلامية والنظام الأساسي للحكم،

١) المادة ٢٢ من نظام مجلس الوزراء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم: أ/١٣ وتاريخ: ١٤١٤/٣/٣هـ.

كما تقدم ذكره فإنه قد صدر نظام الغذاء بموجب المرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٣٦/٠١/٠٦هـ.

ويثور في هذا الصدد تساؤل غاية في الأهمية ألا وهو: هل يمكن التقاعس عن وضع الأنظمة الوطنية الرامية إلى تحسين وسلامة الغذاء وحماية هذا الحق ؟ يرى الباحث أن جميع الدول – ومنها المملكة – الأطراف في الاتفاقيات الدولية عليها واجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير الاحتياجات الأساسية من الغذاء الآمن للناس بواسطة وضع الأنظمة والآليات والسياسات المناسبة لتنفيذها على أرض الواقع، وعدم القيام بهذا الالتزام لأي سبب كان يترتب عنه أضرار بالغة بسمعة الدولة على المستوى الدولي ويزعزع الثقة بها دولياً ويضر بمركزها الاقتصادي، ويحملها تبعة ذلك.

المطلب الثالث

علاقة الأمن الغذائي بسلامة الغذاء

يقسم الشراح مفهوم الأمن الغذائي إلى محورين أساسيين المحور الأول: هو كمية ونوع الغذاء المطلوب توفره لتحقيق الأمن الغذائي، والمحور الثاني: هو كيفية الحصول على الغذاء سواء من المصادر المحلية أو الأجنبية وضمان تدفقه من تلك المصادر، فهنالك مجموعة من المهتمين بقضية الأمن الغذائي ركزوا على المحور الأول ولكنهم اختلفوا فيما بينهم وتباينت آراؤهم حول كمية الغذاء المطلوب توافرها لتحقيق الأمن الغذائي. فمنهم من جعل هذه الكمية نسبية وربطها بمستوى الدخل والمعيشة في المجتمع وهو ما يعبر عنه بضمان تدفق الاحتياجات الغذائية المعتادة أو الموضوعية، ومنهم من جعلها مطلقة وهو ما يعبر عنه بضمان حصول كل فرد على السعرات الحرارية المطلوبة للحياة الصحية، وفقاً للمعايير المتفق عليها دولياً بغض النظر عن مستوى دخل الفرد والحياة في المجتمع[1].

ويؤخذ على الذين ركزوا في اهتماهم بقضية الأمن الغذائي على تحديد كمية ونوع الغذاء المطلوب توفره لتحقيق الأمن الغذائي أنهم لم يهتموا بكيفية

---

١) صديق الطيب منير، قيم الحماية المدنية في المناهج التعليمية الأمنية، ندوة علمية، المنعقدة بجامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، خلال الفترة من ١٨- ١٤٢٩/٢٠٢هـ الموافق من ٢٥-٢٠٠٨/٢/٢٧م، ص٦.

وسبل تحقيق الأمن الغذائي وبالتالي يعتبر اهتمامهم نظرياً وليس علمياً، وفي الجانب الآخر ركزت مجموعة أخرى من المهتمين بمشكلة الأمن الغذائي على المحور الثاني المتمثل في كيفية الحصول على الغذاء ومصادره، وأيضاً اختلف هؤلاء وتباينت وجهات نظرهم حول كيفية الحصول على كمية الغذاء التي تحقق الأمن الغذائي[١].

وعلى هدي ما تقدم فإن الأمن الغذائي هو كمية ونوع الغذاء المطلوب توفره لتحقيق الأمن الغذائي، وكيفية الحصول على الغذاء، وضمان تدفقه من مصادره، وبالتالي يمكن أن يعرف الأمن الغذائي بقدرة المجتمع على توفير الاحتياجات الغذائية الموضوعية لأفراده والتي تمكنهم من العيش بصحة ونشاط، مع ضمان ذلك للذين لا تمكنهم دخولهم من الحصول عليه، سواء كان ذلك عن طريق الانتاج المحلي أو الاستيراد اعتماداً على الموارد الذاتية.

وفي الوقت الراهن ظهرت ثمة تحديات جديدة تواجه الأمن الغذائي في مثل هذه المجتمعات خاصة فيما يتعلق بنوعية الغذاء، مرتبطة بالاستخدام المكثف للكيماويات وما ينجم عنه من أضرار كيماوية في كثير من المنتجات الغذائية والتعديل الوراثي لها[٢].

مما تقدم فإن مفهوم الأمن الغذائي يرتبط مع سلامة الغذاء، حيث إن الأخير يهتم بمأمونية الغذاء وخلوه من أي مصدر خطر أو مضر خلال مراحل السلسلة الغذائية إلى أن يصل إلى المستهلك، وهذا الشق الأول للأمن الغذائي بينما يهتم الشق الثاني بالكيفية أو الآلية التي يتم الحصول من خلالها على الغذاء.

---

١) عبد الرحمن بسيوني، الأمن الغذائي وإمكانيات تحقيقه، ١٩٨٤م، ص١٨.

٢) صديق الطيب منير، قيم الحماية المدنية في المناهج التعليمية الأمنية، المرجع السابق، ص١٠.

المبحث الثاني

دور الهيئة العامة للغذاء والدواء في حماية سلامة الغذاء

سوف نتناول في هذا المبحث الثاني دور هيئة الغذاء والدواء كجهاز مختص بسلامة الغذاء في المملكة من خلال عرضه في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: دور الهيئة في رسم السياسة الغذائية للمملكة

المطلب الثاني: دور الهيئة في تنفيذ السياسة الغذائية للمملكة

المطلب الثالث: دور الهيئة الرقابي في حماية سلامة الغذاء

المطلب الأول

دور الهيئة في رسم السياسة الغذائية

التزمت المملكة العربية السعودية منذ قيامها بتطبيق الشريعة الإسلامية في كافة المجالات وعلى ضوء ذلك يجب أن يأتي الدستور السعودي وجميع الأنظمة والقرارات متأثرة بالشريعة الإسلامية تأثراً كبيراً، وتأسيساً على ذلك وعند النظر في مواد النظام الأساسي للحكم تلحظ سمة الإسلام وقواعده ظاهرة في جل مواده فالمملكة تعمل على خدمة العقيدة الإسلامية امتثالاً وأداء في كافة المجالات ومنها صحة الإنسان[١].

ولما كانت الشريعة الإسلامية تهدف إلى الحفاظ على النفس فشرعت من الأحكام ما يجلب المصالح لها ويدفع المفاسد عنها، وبالغت في حفظها وصيانتها ودرء الاعتداء عليها، لأنه بتعريض الأنفس للضياع والهلاك يُفقد المكلف الذي يتعبد الله سبحانه وتعالى دوره ويؤدي إلى ضياع الدين[٢].

وبالتالي فالمحافظة على النفس تقتضي المحافظة على حياة وصحة الناس جميعهم وسلامتهم من الأمراض، ولا شك أن تناول الإنسان لغذاء ضار يؤثر على صحته مما قد تؤدي إلى انتشار الأمراض والوفاة كاستخدام الهرمونات لزيادة الإنتاج وتحسين النوعية كما أن زيادة حجم الثمرة له تأثير

---

١) خالد عبد الله الشافي، مبادئ النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد، الرياض، ١٤٣٣ه، ص١٣٧.

٢) فرحانة علي شويته، مقاصد الشريعة في الحفاظ على البيئة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠م، ص١٠٦.

ضار على صحة الإنسان، بالإضافة إلى الأثر المتبقي للهرمونات في الخضار والفواكه يختلف باختلاف نوع الهرمون المستخدم فبعضها يؤدي إلى بلوغ مبكر وبعضها يؤدي إلى إجهاض مبكر أو إلى عقم عند الذكور بينما تسبب هرمونات أخرى تعطل عمل الغدة الدرقية، وهناك أنواع تسبب سرطانات عديدة[١].

ولما كانت الهيئة العامة للغذاء والدواء بالمملكة هي الجهة المعنية بالحفاظ على الإنسان وصحته بشكل عام ومراقبة كل ما يؤثر فيها، وتحديداً سلامة غذائه[٢]، فإن المنظم أناط بالهيئة رسم السياسة الغذائية للمملكة، واسند لها العديد من الأدوات والأدوار كي تساعدها في بلورة هذه السياسة، ولها على سبيل المثال لا الحصر الآتي[٣]:

١. اعتماد السياسات، ووضع الخطط الهادفة إلى ضمان جودة الغذاء وسلامته في المملكة، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية الأخرى المعنية بالأمر كوزارة الصحة وغيرها.

٢. مراجعة الأنظمة واللوائح الرقابية ذات العلاقة بمجال عملها، وتطويرها باقتراح التعديلات اللازمة عليها، واقتراح المزيد من هذه الأنظمة واللوائح، لتواكب متطلبات الجودة والسلامة الصحية، ورفعها أو إحالتها إلى الجهات المختصة، لدراستها وإصدارها وفقاً للطرق النظامية المعمول بها.

٣. وضع مواصفات قياسية إلزامية للأغذية، والمستحضرات الحيوية الصحية، والنباتات والاعشاب التي لها ادعاء طبي، والكواشف المخبرية والتشخيصية، والأجهزة والمستلزمات الطبية، والاجهزة الإلكترونية التي تؤثر على صحة الإنسان والمبيدات.

٤. وضع الأسس السليمة للتصنيع الغذائي والدوائي والاشتراطات الصحية الواجب توافرها في المرافق والمصانع على النحو التالي: المنشآت الغذائية

---

١) إبراهيم حسن، الإسلام والبيئة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، ص٥٣.
٢) المادة الثالثة من نظام الهيئة العامة للغذاء والدواء.
٣) الفقرات ١، ٢، ٣، ٤، ٥، ٦ من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للغذاء والدواء.

والعاملين فيها، مرافق ومصانع المياه، مرافق الصناعات الدوائية والعاملين فيها، مصانع المبيدات، المحلات التي لها علاقة بالصحة العامة وتدخل ضمن اختصاصات الهيئة.

٥. وضع الضوابط والإجراءات التي تنظم عمليات فحص المنتجات الغذائية، والمواد الخام التي تدخل في صناعتها، وكل ما له علاقة بمجال عمل الهيئة، والإعلان عن هذه المنتجات واستيرادها وتصديرها، وأعمال الرقابة والتفتيش على الأسواق والمحلات التجارية والمستودعات الخاصة بهذه المنتجات، وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

٦. إعداد تطوير البرامج التدريبية الكفيلة برفع كفاءة العاملين في مجال عمل الهيئة.

ويرى الباحث من خلال منطلقات عمل الهيئة العامة للغذاء والدواء التي تلخيص السياسة الغذائية للمملكة في ثلاثة محاور: ضمان سلامة الغذاء ومأمونيته وفاعليته للإنسان، تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، حماية الإنسان من الغذاء الضار أو المغشوش.

المطلب الثاني

دور الهيئة في تنفيذ السياسة الغذائية للمملكة

الأصل ألا يتم ممارسة تنفيذ السياسات العامة المتعلقة بالنظام أو الصحة العامة ومنها الأنظمة المرتبطة بالغذاء إلا بنظام، حفاظاً عليها وحتى لا يتم تعطليها أو تقييدها، ولكن الواقع العملي أثبت أن النظام وحده لا يكفي لتنفيذ السياسات العامة للدولة، ومن هنا ظهرت لوائح الضبط في معظم دول العالم كأسلوب وقائي لإكمال النقص النظامي وتنفيذ السياسات الغذائية للمملكة[١].

أولاً: إصدار لوائح تنفيذية:

تتمتع الهيئة العامة للغذاء والدواء في سبيل تنفيذ السياسات الغذائية للمملكة أن تصدر أنظمة تنفيذية فرعية، ويعرفها البعض بأنها قواعد عامة

١) محمد شريف اسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٩م، ص٧٨.

مجردة تخضع للنظام ولا يمكن أن تخالفه أو تعدله، وتهدف إلى المحافظة على النظام العام، وتتضمن أوامر ونواهي يترتب عليها غالباً جزاءات توقع على من يخالفها[١].

ومن أمثلة لوائح الضبط التي تصدرها الهيئة ما قررته المادة الرابعة من نظام الغذاء بقولها: (تصدر الهيئة اللوائح الفنية والمواصفات القياسية للغذاء، ومرافقه، والعاملين فيها) وكذلك المادة التاسعة والعشرون من النظام ذاته على أن: (للهيئة اعتماد المنهج الوقائي المناسب لضمان سلامة الغذاء خلال مراحل السلسلة الغذائية، ولها في سبيل ذلك فرض النظم الفنية الكفيلة بتحقيقه).

ثانياً: إصدار قرارات فردية:

يحق للهيئة أن تصدر القرارات الفردية للمحافظة على النظام العام وسلامة الغذاء سواء أكانت هذه القرارات أوامر أم نواهي أو تراخيص موجهة للأفراد، وتصدر هذه القرارات تنفيذاً لأحكام الأنظمة واللوائح التنفيذية، ويمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط ألا تخالفها وتكون لازمة للمحافظة على سلامة الغذاء محققة أهداف النظام، وألا يكون المنظم قد اشترط صدور قرار من جهة أخرى[٢].

ومن أمثلة هذه القرارات ما نص عليه نظام الغذاء، في حالة إذا ما ظهر للهيئة أن الغذاء يشكل خطراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، ولا يمكن تفاديه بالتدابير والإجراءات المتاحة؛ فلها الأمر بسحب الغذاء، أو اتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً لما تقتضيه طبيعة الحالة[٣].

وكذلك في حالة إذا ما توافر للهيئة ما يدعوها للاعتقاد بأن الغذاء قد يسبب أضراراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، ولم يتوافر دليل علمي قاطع يؤكد ذلك؛ فيجوز لها أن تتخذ التدابير الاحترازية اللازمة للتحكم في المخاطر، مع مراعاة حجم الضرر المحتمل، وتفادي فرض قيود غير

---

١) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري – دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص٩٧.

٢) أشرف هلال، الموسوعة الجنائية البيئية من الناحية الموضوعية والإجرائية، نادي القضاة، القاهرة، ٢٠١١م، ص٣٣٦.

٣) المادة الثانية والثلاثون من نظام الغذاء.

ضرورية، ومراجعة تلك التدابير خلال مدة معقولة في ضوء نتائج تقويم المخاطر[١].

ثالثاً: استخدام القوة المادية:

يجوز للهيئة استخدام القوة المادية – دون الحاجة للجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة، لمنع وقوع أية أخطار أو في حالة تعرض صحة وسلامة الغذاء للخطر، وإجبار الأفراد على احترام أحكام أنظمة الغذاء، والقرارات المنفذة له، فيجوز للهيئة أن تلجأ إلى أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء، وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر وهو طريق استثنائي محض، فلا تستطيع الهيئة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز للهيئة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة إلا في حالتين:

١. الحالة الأولى: إذا وجد نص في النظام يبيح للهيئة اتخاذ هذا الطريق.

٢. الحالة الثانية: هي حالة الضرورة ومقتضاها أن تجد الهيئة نفسها أمام خطر داهم يقتضي التدخل فوراً للمحافظة على الأمن وسلامة الغذاء.

وبالرجوع لنظام الغذاء يتضح أنه قضى بأنه للهيئة إذا كان هناك خطر محتمل يهدد صحة المستهلك أو الصحة العامة في منشأة غذائية، أو مرافقها، أو أيٍّ محتوياتها، أو منتجاتها؛ أن تصدر أمراً بإغلاق هذه المنشأة أو أي من مرافقها وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة[٢].

كما أنه إذا توافر للهيئة دليل على أن هناك منتجاً غذائيًّا قد يسبب ضرراً على صحة المستهلك، أو الصحة العامة؛ فلها الأمر بسحب المنتج، أو استرجاعه ومنع تداوله وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة[٣].

وأيضاً للهيئة أن تأمر إداريًّا بإتلاف أي منتج غذائي مخالف لأحكام هذا النظام ولوائحه متى كان تداوله يسبب ضرراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، وتحدد اللائحة إجراءات الإتلاف[٤].

---

١) المادة الثلاثون من نظام الغذاء.
٢) المادة الحادية والثلاثون من نظام الغذاء.
٣) المادة الثالثة والثلاثون من نظام الغذاء.
٤) المادة الرابعة والثلاثون من نظام الغذاء.

والجدير بالذكر أنه تقرر بموجب نظام الغذاء إنشاء نظام إنذار سريع للتبليغ عن أي خطر مباشر أو غير مباشر على صحة الإنسان يكون مصدره الغذاء، وتوعية المستهلك بالوسائل التي تراها مناسبة، وذلك وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة، يدار من خلال الهيئة[١].

ويرى الباحث أنه يجب أن تكون هناك مختبرات وهيئات مستقلة عن الهيئة العامة للغذاء والدواء تقوم بالتحليل وأخذ العينات حتى لا تكون الهيئة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته، كما يجب أن يكون موظفوا هذه الجهات من الباحثين والعلماء مما يعطي مصداقية للعمل كما أنه يساعد على تفعيل الإجراءات الخاصة بحماية سلامة الغذاء عن طريق القيام بالإجراءات على نحو صحيح يؤدي إلى عدم تلف الأدلة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى صدور أحكام ضد المخلفين.

المطلب الثالث

دور الهيئة الرقابي في حماية سلامة الغذاء

تتمتع الهيئة العامة للغذاء والدواء بدور رقابي في حماية سلامة الغذاء وهي عندما تمارس هذا الدور تمارسه بصفتها صاحبة سلطة ضبط إداري، وعندما يتبين لها وقوع مخالفات فتنتقل بذلك لسلطة الضبط القضائي.

وبالنظر لمعنى الضبط الإداري يتضح أن البعض قد وسع من مصطلح "الضبط" بكونه تنظيم قانوني، ويكاد يكون مرادفاً لكلمة القانون[٢]، واتفاقاً مع هذا المفهوم الواسع ولاستيعاب نظرية الضبط في معظم صور النشاط الإداري تم تعريف الضبط بشكل عام بأنه التنظيم الذي تقوم به الدولة ممثل في أحد الأجهزة في سبيل المحافظة على أمن واستقرار وسلامة المجتمع – كعمل الهيئة العامة للغذاء في حماية سلامة الغذاء، والعمل على حفظ نظامها العام، ومن ثم فهو يمثل أحد المهام الرئيسة التي تسعى لها كافة الدول[٣].

---

١) المادة الحادية والعشرون من نظام الغذاء.

٢) محمد عبده إمام، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في التشريعات البيئية – دراسة مقارنة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٢٧٥.

٣) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري – دراسة مقارنة، دارى المعارف، القاهرة، ١٩٧٨م، ص٥٧٠.

وهذا التنظيم المحدد من قبل الدولة والذي يطلق عليه نظام الضبط، يقوم على أساس الوقاية لدرء كافة الأخطار والأضرار التي يمكن أن تلحق بسلامة الدولة وأفرادها، فالدولة في ظل ما لها من سلطات تصدر الأنظمة والقرارات اللازمة لحماية نظامها العام، وتضع التدابير الاحترازية الملائمة، التي تكفل عدم الإخلال بهذه الأنظمة والقرارات، والعمل للحيلولة دون وقوع أي أخطار أو اضطرابات يمكن أن تحدث من الأفراد وتمس النظام العام للدولة، بالتالي يتضح من معنى الضبط بأنه ذو وظيفة تتصل اتصالاً مباشراً بالغرض من إنشاء الدولة والمحافظة على أمنها واستقرارها(١).

بينما ضيق البعض من معنى الضبط الإداري وذهب إلى أن مفهوم "الضبط الإداري" يجب أن يقتصر على نشاط السلطة التنفيذية وهو بذلك يضم النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية (ممثل في أحد أجهزتها كالهيئة العامة للغذاء)، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام – الذي يتمثل في الحفاظ على صحة أفراد المجتمع من الأمراض بتقديم غذاء سليم وصحي(٢).

بالرجوع لنظام الغذاء يتضح أن الهيئة العامة للغذاء والدواء لها سلطات ضبط إداري وكذلك جنائي فهي الجهة المخولة نظاماً بتفتيش المنشآت والمرافق الغذائية فيما يخص تطبيق أحكام نظام الغذاء ولوائحه، ولها الاستعانة بالجهات الأمنية عند الحاجة(٣).

ويتعلق مفهوم الضبط القضائي بضبط المخالفات الناتجة عن نظام الغذاء. وقد فرقت أنظمة الإجراءات الجزائية بين وظيفة مأموري الضبط القضائي قبل وفي أثناء اتخاذ إجراءات التحقيق، فقبل اتخاذ إجراءات التحقيق تكون مهمة مأموري الضبط القضائي البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع

---

١) أشرف هلال، الموسوعة الجنائية البيئية من الناحية الموضوعية والإجرائية، المرجع السابق، ص٥٧٠.

٢) محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠م، ص٧٢٤.

٣) المادة الثانية والعشرون من نظام الغذاء.

الأدلة، أما في أثناء اتخاذ إجراءات التحقيق تكون مهمة مأموري الضبط القضائي تنفيذ ما تنتدبه فيه سلطات التحقيق والانصياع لأوامرهم(١).

وللضبط القضائي بوجه عام معنيان: أولهما وظيفي ويقصد به عمل جهات الضبط في تعقب الجريمة بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها، وجمع الاستدلالات اللازمة لإثبات التهمة عليهم أو اتخاذ ما يلزم من الاحتياطات لكشف الجرائم وضبط المتهمين فيها(٢)، والثاني شكلي ويقصد به جميع ضبط الوقائع التي يحدد لها النظام جزاء جنائياً، أو جمع الأدلة عليها وعلى من ارتكبها مع ضبطه شخصياً في بعض الظروف(٣).

وبالنسبة للمعنى الأول فقد أُسند لبعض أعضاء الهيئة العامة للغذاء والدواء يصدر بتسميتهم قرار من الرئيس مهمة الرقابة والتفتيش وضبط مخالفات نظام الغذاء، وتكون لهم صلاحيات وسلطات مأموري الضبط الجنائي(٤).

ويجب على المفتش إبراز بطاقة هويته الوظيفية عند دخول المنشآت والمرافق الغذائية لغرض التفتيش، وله الاطلاع على المستندات والسجلات والاحتفاظ بنسخة منها إذا لزم الأمر، كما يمكنه سحب عينات من الأغذية لتحليلها. وعلى المنشأة أو المرفق الغذائي تمكينه من ذلك، وعدم إعاقته(٥).

وإذا ظهر للمفتش وجود غذاء مخالف لأحكام هذا النظام أو لوائحه؛ فله حجزه واتخاذ التدابير اللازمة وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة، على أن يكون الحجز وجوبيّاً إذا كان الغذاء غير مأمون(٦).

وبتتبع الواقع واقتفاء أثره تبين: نجاح الجهات الأمنية في ضبط واتلاف شحنة دجاج فاسدة احتوت على أكثر من ٨٠٠ ألف دجاجة منتهية الصلاحية في القصيم قبل تسويقها في الأسواق المحلية، وتم التحفظ على

---

١) حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في أصول قانون الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٢٤٩.
٢) حسن علام، قانون الإجراءات الجنائية، نادي القضاة، القاهرة، ١٩٩١م، ص٨٢.
٣) رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية، الطبعة الرابعة عشر، دار الجيل للطباعة، القاهرة، ١٩٨٢م، ص٢٥٠.
٤) المادة الثالثة والعشرون من نظام الغذاء.
٥) المادة الرابعة والعشرون من نظام الغذاء.
٦) المادة الخامسة والعشرون من نظام الغذاء.

المضبوطات، وتم تشكيل لجان من مشروع دواجن الوطنية للبحث عن طريقة التخلص منها بطريقة سليمة ونظامية، كما كونت لجنة من مقام إمارة منطقة القصيم والأمانة وشرطة القصيم ومديرية الشؤون الصحية وفرع وزارة التجارة والاستثمار وإدارة الطرق والنقل للتحقيق بهذه الضبطية[١].

والجدير بالذكر أن مفتشي الهيئة يجب عليهم الالتزام بالآتي[٢]:

١. عدم الكشف عن أي معلومة تم الحصول عليها ، ما لم تطلب منه ذلك الهيئة أو المحكمة المختصة.

٢. التقيد بالأحكام والإجراءات المنصوص عليها في نظام الغذاء ولوائحه.

٣. تحرير محضر ضبط إذا كانت هناك مخالفة لأحكام هذا النظام ولوائحه، تسلم نسخة منه للمخالف.

المبحث الثالث

استراتيجية نظام الغذاء في تحقيق سلامة الغذاء وجودته

سوف نتناول في هذا المبحث الثالث استراتيجية نظام الغذاء في تحقيق سلامة الغذاء وجودته من خلال عرضه في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: أهداف نظام الغذاء ومراحل إقرار مواصفات الغذاء

المطلب الثاني: الحالات التي يمنع فيها تداول الغذاء قانونياً

المطلب الثالث: العقوبات القانونية لمن يعرض سلامة الغذاء للخطر

المطلب الأول

أهداف نظام الغذاء ومراحل إقرار مواصفات الغذاء

يهدف أي نظام بشكل عام إلى تحقيق أمن وسلامة أفراد المجتمع، عن طريق الوسائل اللازمة لمنع أي اعتداء على حقوق وأعضاء المجتمع فيما بين أفراده، حيث إن النظام يقوم بإقرار مسؤولية كل شخص عما يحدثه من أضرار للغير[٣].

---

١) جريدة الرياض العدد ١٧٦٨١ الأحد ٢٠ صفر ١٤٣٨ه – ٢٠ نوفمبر ٢٠١٦م.

٢) المادة السادسة والعشرون من نظام الغذاء.

٣) أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية – نظرية القانون، جامعة بنها، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص١٦.

بالإضافة إلى الاهداف العامة السالف ذكرها فإن لنظام الغذاء أهداف خاصة يعمل على تحقيقها في فلك الأهداف العامة ، ويجب الإشارة إلى وجود مراحل تمر بها عملية إقرار مواصفات الغذاء، وعلى هدي ما تقدم سوف نتناول ما ذكرناه تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: أهداف نظام الغذاء:

وضع المنظم أهداف ينبغي على نظام الغذاء تحقيقها، وهي[١]:

١. ضمان سلامة الغذاء وجودته:

لكي تتحقق الحماية القصوة للمستهلك يجب إدخال مبادئ الجودة في المنتجات الغذائية ابتداء من مرحلة الانتاج وانتهاء بمرحلة الاستهلاك، ويتطلب ذلك اتباع اسلوب شامل ومتكامل، يؤدي كل من المنتجين والمجهزين والناقلين والبائعين والمستهلكين أدواراً حيوية لضمان الجودة وسلامة الغذاء، ولا تتوفر هذه الحماية بمجرد أخذ العينات من المنتجات النهائية وتحليلها، بل يجب إدخال التدابير الوقائية في جميع مراحل سلسلة الانتاج والتوزيع، بدلاً من الاكتفاء بالرقابة والحظر على المنتجات في المرحلة النهائية، حيث إن المنتجات غير السليمة يمكن التعرف عليها منذ بداية السلسلة الغذائية[٢].

ويصعب عند ظهور مصدر من مصادر الأخطار – خلال السلسلة الغذائية – اختباره لارتفاع تكاليف ذلك، إلا أن الطريق الأفضل هو اتباع الاسلوب الوقائي والمحكم لمراقبة العمليات تحسين السلامة والجودة، ولا يمكن تجنب كل الاخطار ولكن من الممكن تجنب معظمها في السلسلة الغذائية بفضل تطبيق الممارسات الجيدة.

ومن الاساليب الوقائية المهمة التي يمكن تطبيقها في جميع مراحل انتاج الأغذية وتجهيزها وتناولها هو نظام تحليل الأخطار في نقاط الرقابة الحرجة، ولهذا النظام مبادئ رسمية وضعتها لجنة الدستور الغذائي المعنية بسلامة الغذاء، لكي يساعد في التعرف على الأخطار التي تنقلها الأغذية

---

١) المادة الثانية من نظام الغذاء.

٢) يقصد بالسلسلة الغذائية: المراحل التي يمر بها الغذاء من الإنتاج الأولي حتى وصوله إلى المستهلك، بما في ذلك استيراده، وتصديره، وتصنيعه، وتحضيره، ومعالجته، وتعبئته، وتغليفه، وتجهيزه، وتخزينه، ونقله، وحيازته، وتوزيعه، وعرضه للبيع، وبيعه، وتوزيعه بالمجان: الفقرة ١٢ من المادة الأولى من نظام الغذاء.

ومكافحتها ، وينبغي أن تعترف الدول بأن تطبيق هذا النظام من جانب الصناعات الغذائية سيكون أداة أساسية في تحسين سلامة الأغذية[١].

وعلى صعيد المملكة فقد عمل نظام الغذاء على إيجاد نظام إنذار سريع للتبليغ عن أي خطر مباشر أو غير مباشر على صحة الإنسان يكون مصدره الغذاء، وتوعية المستهلك بالوسائل التي تراها مناسبة، وذلك وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة، ينشأ ويدار من الهيئة العامة للغذاء والدواء[٢].

٢. حماية الصحة العامة للمستهلك:

تهتم المملكة العربية السعودية بحماية الصحة العامة للمستهلك، من خلال تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، ونشر التوعية الغذائية السليمة، ويقصد بالمخاطر: درجة احتمال حدوث تأثير سلبي على صحة الإنسان وشدة ذلك الأثر نتيجة تعرضه لمصادر الخطر في الغذاء[٣]، والتي غالباً ما يكون مصدرها عامل بيولوجي أو كيميائي أو فيزيائي يوجد في الغذاء، أو حالة قد تجعل الغذاء ضاراً، أو يؤثر سلباً على صحة الإنسان[٤].

وتستخدم الهيئة العامة للغذاء والدواء أسلوب تحليل المخاطر والذي يعني نهج علمي يهدف إلى تقويم مدى خطورة الغذاء وطريقة التحكم في المخاطر من خلال ثلاثة عناصر مترابطة مع بعضها: تقويم المخاطر، وإدارة المخاطر، والإبلاغ عن المخاطر[٥]، ويجب أن تشتمل العناصر المذكورة على معلومات معينة هي: احتمال تواجد تلك الأخطار ودرجة خطورتها على الصحة، تقييم نوعي وكمي لتواجد هذه الأخطار، بقاء أو تكاثر الميكروبات التي لها أهمية، إنتاج أو بقاء السموم أو الكيماويات والمواد الفيزيائية، والظروف المؤدية إلى الحالات السابق ذكرها[٦].

---

١) وأخذت المملكة العربية السعودية بهذا النظام تحليل المخاطر ،أيمن مزاهرة وآخرون، صحة الإنسان وسلامة الغذاء، دار اليازوري، عمان، الأردن، ٢٠٠٧م، ص٢٠٤.

٢) المادة الحادية والعشرون من نظام الغذاء.

٣) الفقرة ٢٧ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٤) الفقرة ٢٨ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٥) الفقرة ٢٩ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٦) يحيى السمرجي، إدارة الجودة والبيئة وسلام الغذاء، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٩م، ص١٢.

٣. حماية المستهلك من الغذاء المغشوش:

استهدف نظام الغذاء حماية المستهلكين من الغش في الأغذية، أو تضليل أو ترويج الغذاء الغير صالح للاستهلاك، وتتمثل صور الغش في الأغذية بإدخال أي تغيير أو عبث به بصورة ما مما أفقده شيئاً من قيمته، سواء كان ذلك بالإضافة أو بالإنقاص أو بالتصنيع أو بغير ذلك، في ذاته أو طبيعته أو جنسه أو نوعه أو شكله أو عناصره أو صفاته أو متطلباته أو خصائصه أو مصدره أو قدره سواء في الوزن، أو الكيل، أو المقاس، أو العدد، أو الطاقة، أو العيار(١).

وفي هذا المقام يلح تساؤل هام وهو هل تعتبر الأغذية غير المطابقة للمواصفات القياسية المعتمدة من قبيل الأغذية المغشوشة والمنتج الفاسد ؟

أجاب النظام على هذا التساؤل بشكل قاطع وهو باعتبار الأغذية المذكورة ضمن الأغذية المغشوشة فكل منتج غير مطابق للمواصفات القياسية المعتمدة(٢)، أو المنتج الفاسد يقصد به كل منتج لم يعد صالحاً للاستغلال أو الاستعمال أو الاستهلاك(٣).

٤. عدم إعاقة حركة تجارة الغذاء:

نتيجة للتوسع الاقتصادي والحضاري قد طرأت بعض السياسات على صناعة الغذاء وتداولها، مما انعكس على جملة من الأمور هي(٤):

- ينتج الغذاء في جزء من العالم ويستهلك في جزء آخر.
- متطلبات الإنسان للغذاء صارت أكثر مع الانفتاح الاقتصادي.
- يحتاج الإنسان لأغذية خارج حدود موسمها الإنتاجي وعلى مدار العام.
- يحتاج الإنسان الوجبات السريعة والخفيفة بعيداً عن المنازل.

---

١) فقرة أ من المادة ١ من نظام مكافحة الغش التجاري الصادر بالمرسوم ملكي رقم: (م/١٩) وتاريخ ١٤٢٩/٤/٢٣هـ.

٢) فقرة ب من المادة ١ من نظام مكافحة الغش التجاري، ويقصد بالمواصفات القياسية المعتمدة المواصفات الصادرة من الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس أو الصادرة من جهات أخرى محلية أو دولية وتعتمدها الهيئة المذكورة.

٣) فقرة ج من المادة ١ من نظام مكافحة الغش التجاري.

٤) عواطف يوسف الأمين، إدارة رقابة الأطعمة، وزارة الصحة، ٢٠٠٩، ٢ وما بعدها.

وإذا أخذنا في الحسبان ضرورة الاهتمام بجودة وسلامة الغذاء، فإن الهيئة العامة للغذاء والدواء على عاتقها مهمة غاية في الأهمية ناتجة عن هدفها بعد تقييد حركة التجارة، وينبغي على الهيئة مراعاة الهدف المذكور مع مراعاة الحفاظ على صحة وسلامة الغذاء.

ثانياً: مراحل إقرار مواصفات[١] الغذاء:

تعني المواصفات القياسية للغذاء: الوثيقة الغير إلزامية التي تقرها الهيئة، وتنص على قواعد أو مبادئ توجيهية، أو خصائص الغذاء ومنتجاته، أو عمليات أو أساليب الإنتاج المرتبطة بها، وقد تشمل المصطلحات أو الرموز أو التعبئة أو متطلبات البطاقة الغذائية، والبيانات الإيضاحية المتعلقة بالمنتج، أو طريقة إنتاجه[٢]، وهي بذلك تختلف عن اللوائح الفنية: التي يقصد بها وثائق إلزامية تصف خصائص الغذاء أو طرق إنتاجه وتصنيعه، والتعليمات المنظمة لذلك، بما فيها المصطلحات أو الرموز أو التعبئة أو البيانات الإيضاحية، أو البطاقة الخاصة بالمنتج، أو طريقة إنتاجه[٣].

تتبنى الهيئة – في سبيل اعتماد اللوائح الفنية والمواصفات القياسية للغذاء وتحديثها – مبدأ تحليل المخاطر، المشار إليه سلفاً[٤].

كما يجب على الهيئة العامة للغذاء والدواء عند إصدار اللوائح الفنية والمواصفات القياسية للغذاء وتحديثها مراعاة المواصفات القياسية الدولية للغذاء[٥].

---

١) وكذلك تعني المواصفات القياسية: وثيقة يتم وضعها باتفاق عام واعتمادها من قبل جهة معترف بها، تقدم للاستخدام العام والمتكرر، تتضمن القواعد أو الإرشادات العامة أو الخصائص المتعلقة بالأنشطة أو نتائجها بهدف تحقيق الدرجة المثلى من النظام والترتيب داخل سياق معين، التقرير السنوي للعام المالي ١٤٣٤/١٤٣٥ الصادر عن الهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس والجودة، ص١٥.

٢) الفقرة ٢٠ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٣) الفقرة ١٩ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٤) المادة السادسة من نظام الغذاء.

٥) المادة الخامس من نظام الغذاء، تعني المواصفات القياسية الدولية للغذاء: المواصفات القياسية للغذاء التي تصدرها منظمات وهيئات معترف بها دوليّاً، الفقرة ٢١ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

ويجب على الهيئة أن تعرض مشاريع اللوائح الفنية والمواصفات القياسية للغذاء على الجمهور بالأسلوب الذي تراه مناسباً قبل اعتمادها أو إصدارها؛ وذلك لتلقي الملحوظات والمقترحات[١].

المطلب الثاني

الحالات التي يمنع فيها تداول الغذاء قانونيا

أوضح نظام الغذاء حالات يمنع فيها تداول الغذاء[٢]، وجوبياً هي[٣]:

١. إذا كان مخالفاً لأحكام الشريعة الإسلامية.

٢. إذا كان ضاراً بالصحة أو غير صالح للاستهلاك.

٣. إذا كان مخالفاً للوائح الفنية أو المواصفات القياسية للغذاء.

٤. إذا كان مغشوشاً، أو يحتوي على طرق أو وسائل مخادعة أو ممارسة تضلل المستهلك.

٥. إذا لم يكن معبأ بالطريقة التي تحددها اللوائح الفنية، عدا ما يتم استثناؤه في اللائحة.

٦. إذا لم ترفق به البطاقة الغذائية والبيانات الإيضاحية، عدا ما يتم استثناؤه في اللائحة.

٧. إذا لم يكن مسجلاً لدى الهيئة.

وفي حالة تحقق حالة من الحالات السابقة يجب سحب الغذاء طبقاً للإجراءات أو التدابير التي تتخذ لاستعادة حيازة الغذاء غير المأمون للمستهلك أو المخالف لهذا النظام، ومنع توزيعه، أو عرضه[٤].

---

١) المادة الثانية والأربعون من نظام الغذاء.

٢) تداول الغذاء: الممارسات التي يمر بها الغذاء خلال السلسلة الغذائية، الفقرة ١٣ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

٣) المادة السادسة عشرة من نظام الغذاء.

٤) الفقرة ٣١ من المادة الأولى لنظام الغذاء.

فإذا ظهر للهيئة أن الغذاء يشكل خطراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، ولا يمكن تفاديه بالتدابير والإجراءات المتاحة؛ فلها الأمر بسحب الغذاء، أو اتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً لما تقتضيه طبيعة الحالة[١].

ويكون ذلك في حالة توافر دليل على أن هناك منتجاً غذائيًّا قد يسبب ضرراً على صحة المستهلك، أو الصحة العامة؛ فلها الأمر بسحب المنتج، أو استرجاعه ومنع تداوله وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة[٢].

ولا يجوز تداول أي منتج غذائي قررت الهيئة سحبه أو استرجاعه من السوق، أو حظر تداوله[٣].

المطلب الثالث

العقوبات القانونية لمن يعرض سلامة الغذاء للخطر

يرتبط العقاب بالتجريم تمام الارتباط، إذ لا جريمة دون عقوبة ولذلك تأخذ العقوبة وضعها النظامي من كونها المقابل لواقعات مخالفة نظام الغذاء المجرمة بموجبه، ويتمثل مضمون العقوبة في الأثر الذي يلحق بالمحكوم عليه، وهو إيلامه عن طريق الانتقاص من حقوقه أو مصالحه، وعليه فإن العقوبة هي الأثر الذي ينص عليه النظام ليلحق المجرم بسبب ارتكابه للمخالفات المجرمة بموجب نظام الغذاء[٤].

فقد قرر نظام الغذاء في المادة السادسة والثلاثون منه عقوبات على من يخالف أحكامه بقولها: (أولاً: أ- مع عدم الإخلال بأي عقوبة ينص عليها أي نظام آخر؛ يعاقب مرتكب أي مخالفة لأحكام هذا النظام أو لوائحه بواحدة أو أكثر من العقوبات الآتية: ١ – غرامة لا تزيد على مليون ريال. ٢ – منع المخالف من ممارسة أي عمل غذائي، وذلك لمدة لا تتجاوز مائة وثمانين يوماً. ٣ – تعليق الترخيص لمدة لا تتجاوز عاماً. ٤ – إلغاء الترخيص ...)، وقد شدد النظام العقاب في حالة ما إذا كانت المخالفة تتمثل في التسبب عمداً بتداول مادة غذائية ضارة بالصحة أو مغشوشة أو ممنوعة؛ فتكون العقوبة بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات، أو بغرامة لا تزيد على عشرة ملايين

---

١) المادة الثانية والثلاثون من نظام الغذاء.
٢) المادة الثالثة والثلاثون من نظام الغذاء.
٣) المادة الخامسة والثلاثون من نظام الغذاء.
٤) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، المرجع السابق، ص٩١٣.

ريال، أو بهما معاً، بالإضافة إلى تطبيق أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (٢) و(٣) و(٤) من البند (أولاً/ أ) من هذه المادة[١].

أولاً: أنواع العقوبات الموقعة لمخالفة نظام الغذاء:

تنقسم العقوبات الموقعة بالمخالفة لنظام الغذاء إلى عقوبات أصلية، وعقوبات تبعية، وعقوبات تكميلية.

تعني العقوبات الأصلية الجزاء الأساسي للجريمة، ولا تقع إلا إذا نطق بها حكم أو قرار قضائي وحدد نوعها ومقدارها، ويجوز أن توقع وحدها فلا تكون إلى جانبها عقوبة تكميلية أو تبعية[٢].

وبالرجوع لنظام الغذاء يتضح أنه نص في مادته السادسة والثلاثون المذكورة سلفاً على عقوبات أصلية وهي: الغرامة التي لا تزيد على مليون ريال[٣]، أو السجن مدة لا تزيد على عشر سنوات، أو بغرامة لا تزيد على عشرة ملايين ريال[٤].

بينما تعني العقوبات التبعية ذلك الجزاء الثانوي الذي يلحق بالمحكوم عليه عند الحكم عليه بعقوبة أصلية فتنفذها السلطة المختصة بغير حاجة إلى حكم يصدر بها من القاضي، وتهدف هذه العقوبة إلى تدعيم العقوبة الأصلية، ولذلك لا يتصور توقيعها وحدها ولا تملك السلطة المختصة الإعفاء منها[٥].

ومن قبيل ذلك نشر الحكم أو القرار المكتسب للقطعية على نفقة المخالف في ثلاث صحف محلية، يراعى في تحديدها مقر المنشأة الغذائية، ومكان وقوع المخالفة[٦].

---

١) فقرة ج من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

٢) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص٩١٣.

٣) الفقرة أولاً (أ) من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

٤) الفقرة أولاً (ج) من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

٥) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات القسم العام، المرجع السابق، ص ٩٤٩.

٦) الفقرة رابعاً من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

أما العقوبات التكميلية تهتم بالجزاء الثانوي الذي يوقع على المتهم عند الحكم عليه في بعض الجرائم بشرط أن ينص عليها القرار في صدره، وتهدف العقوبة التكميلية إلى توفير وتعزيز الجزاء الكامل للجريمة ولا توقع إلا إذا نطق بها القرار وحدد نوعها، ولا يتصور أن ينطق بها بمفردها ويتصور ألا توقع العقوبة التكميلية على مرتكب الجريمة إذا قررت الجهة المختصة في حدود السلطة التقديرية المخولة لها إعفاءه منها. وهذا يعني أن العقوبة التكميلية قد تكون، وجوبية وقد تكون جوازية[١].

ومن قبيل ذلك منع المخالف من ممارسة أي عمل غذائي وذلك لمدة لا تتجاوز مائة وثمانين يوماً، أو تعليق الترخيص لمدة لا تتجاوز عاماً، أو إلغاء الترخيص[٢].

ثانياً: تشديد العقاب وتكرار المخالفة:

ولما كانت الهيئة أو المحكمة المختصة قد تجد من ظروف الجرم أو المجرم ما يدعو إلى أخذ الأخير بالشدة فيرتفع بعقوبة الجريمة إلى حدها الأقصى، ولا يقال عندئذ أن القرار قد شدد العقاب، لأنه لم يطبق إلا عقوبة الجريمة في إطار الحدين اللذين يحددهما النظام، والأمر في ذلك متروك للسلطة التقديرية[٣].

إلا أن النظام قد نص على تشديد الجريمة عن الحد الأقصى المقرر لها في الأحوال العادية، وذلك بسبب توافر ظروف تتصل بوقائع الدعوى أو حالة المتهم، وقد يجعل النظام أحياناً من بعض هذه الظروف المشددة وجهاً لتغير وصف الجريمة – فتنظرها المحكمة الإدارية بدلاً من الهيئة العامة للغذاء والدواء – ويتضح بذلك أن أسباب تشديد العقاب ما هي إلا ظروف يجب فيها على مُوقّع العقاب أن يُعاقب المخالف بعقاب أشد من العقاب المقرر

---

١) هشام محمد فريد رستم، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٤١٩.

٢) الفقرة أولاً (أ) من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

٣) حسن بيع، شرح قانون العقوبات – لقسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٦١٦.

أصلاً لجريمته، أي بعقاب أغلظ نوعاً أو يتجاوز مقداره الحد الأقصى المقرر للجريمة في الأصل عند تجاوزها مثل تلك الظروف[١].

وقد شدد نظام الغذاء العقاب في حالة ما إذا كانت المخالفة تتمثل في التسبب عمداً بتداول مادة غذائية ضارة بالصحة أو مغشوشة أو ممنوعة؛ فتكون العقوبة بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات، أو بغرامة لا تزيد على عشرة ملايين ريال، أو بهما معاً، بالإضافة إلى تطبيق أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (٢) و(٣) و(٤) من البند (أولاً/ أ) من المادة السادسة والثلاثون.

ونرى أن الذي دفع المنظم إلى هذه السياسة – العقابية – بالتشديد في حالة كون المخالفة تتمثل في التسبب عمداً بتداول مادة غذائية ضارة بالصحة... هو خطورة هذه الجرائم المدمر للصحة العامة فضلاً على خطورتها على المستهلك.

ويثور تساؤل في هذا الصدد وهو أثر تكرار ارتكاب المخالفة على العقاب ؟ أجاز نظام الغذاء مضاعفة العقوبة في حال تكرار ارتكاب المخالفة[٢].

ويعني أن يكرر المخالف ذات المخالفة، بما يؤدي إلى تشديد العقاب عليه، وذلك باعتبار أن المخالف الذي يكرر ارتكاب المخالفة، يفصح في حقيقة الأمر عن ميله العمدي عن المخالفة واستهانته بالعقاب ما دام لم يرتدع من الأحكام السابقة، ومن ثم فهو في حاجة إلى معاملة شديدة تختلف عن معاملة المجرم المبتدئ الذي يحكم عليه لأول مرة عن جريمة واحدة[٣].

ويرى الباحث أن مدلول نص الفقرة أولاً (ب) من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء غير واضح المقصود من عبارة: " تكرار ارتكاب المخالفة " لذلك فهي تعني من وجهة نظرنا أمرين:

---

١) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات القسم العام، المرجع السابق، ص١٠٤٣.

٢) الفقرة أولاً (ب) من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

٣) محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات – القسم العام، الطبعة العاشرة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٣م ص٦٧٠.

١. تكرار ارتكاب المخالفة أثناء عملية الضبط وهو ما يعني لدى شراح الأنظمة العقابية تعدد المخالفات – بشأن عدد من السلع.

٢. تكرار ارتكاب المخالفة بعد عملية الضبط وهو ما يعني لدى شراح الأنظمة العقابية العود، أي العودة لارتكاب ذات المخالفة مرة أخرة.

ونرى أن النص يشمل المفهومين السابقين، ونظراً لأنه لا يجوز التوسع في العقاب إعمالاً لقاعدة التفسير الضيق للنص العقابي، فنلفت انتباه المنظم إلى ضرورة التدخل بالتوضيح وإعادة الصياغة وبيان مقصده.

كما يرى الباحث أنه لا ينبغي إضافة عبارة "تجوز مضاعفة العقوبة..."، فحالة تكرار المخالفات توجب مضاعفة العقوبة بشكل إلزامي على الجهة المختصة بالعقاب، وهذا الأمر يقتضيه الواقع فكيف يرتكب المخالف مخالفات معينة ويوقع عليه عقاب معين، وفي حالة تكرار المخالفات يوقع عليه ذات العقاب، فكما أوضحنا تكرار المخالف للمخالفات ينبأ عن شخص عابث بالأنظمة وغير مهتم بالعقاب الأمر الذي يقتضي تشديد العقاب عليه، بالشكل الذي يردعه ويردع غيره عن تكرار هذه المخالفات لاسيما وأن هذه المخالفات تُعني بصحة الإنسان، ومما لا شك فيه أن الاستراتيجية والسياسة العامة في المملكة الحفاظ على صحة الإنسان.

ثالثاُ: الجهة المختصة بتوقيع العقاب:

ينعقد الاختصاص في توقيع العقاب عن مخالفات نظام الغذاء للهيئة العامة للغذاء والدواء، حيث تتولى تنفيذ العقوبات الغير مقيدة للحرية كالغرامة، أو منع المخالف من ممارسة أي عمل غذائي، أو تعليق الترخيص لمدة لا تتجاوز عاماً، أو إلغاء الترخيص، وذلك فقاً لتصنيف المخالفات وتحديد العقوبات الذي يعتمده مجلس إدارة الهيئة، ولا تكون العقوبات نافذة إلا بعد اعتمادها من الرئيس التنفيذي للهيئة العامة للغذاء والدواء أو من يفوضه، وتحدد اللائحة التنفيذية لنظام الغذاء الضوابط والإجراءات المتعلقة بذلك[١]، ولا يخل ذلك بقيام الهيئة باتخاذ ما تراه من تدابير احترازية إذا رأت ضرورة لذلك[٢].

---

١) في حدود علم الباحث لم تصدر حتى كتابة السطور اللائحة التنفيذية لهذا النظام.
٢) ثانياً من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

ويرى الباحث أن نظام الغذاء منح سلطات واسعة للهيئة العامة للغذاء والدواء في سبيل رقابة سلامة الغذاء، ويبدو أن المنظم حريص للحفاظ على الصحة العامة، وهو يُحمد على ذلك من هذا الوجه، إلا أنه من وجه أخر اطلق هذه السلطة بلا ضمانات كافية، تحميهم من تعسف أو جور الهيئة إن وقع منها ذلك.

وفي هذا الصدد يثور تساؤل هام هو: مدى أحقية الموقع عليه العقوبات المذكورة سلفاً في التظلم أمام الهيئة العامة للغذاء والدواء (الموقعة للعقوبات) ؟

نجيب على هذا التساؤل بأن التظلم يكون أمام لجنة يشكلها المجلس لهذا الغرض من ثلاث أعضاء على الأقل، يكون من بينهم مستشار نظامي، وتختص اللجنة بالنظر فيما يأتي[١]:

١. المخالفات وتوقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (ج) من البند (أولاً) من هذه المادة عدا عقوبة السجن، وإصدار القرار المناسب لذلك، ويجوز التظلم منه أمام المحكمة الإدارية خلال (ستين) يوماً. من تاريخ إبلاغه به.

٢. تظلم ذي الشأن من قرار العقوبة الذي تصدره الهيئة في حقه، على أن تبت اللجنة في التظلم خلال مدة لا تتجاوز (ستين) يوماً. وفي حالة انتهاء هذه المدة دون البت في التظلم، أو عدم قبول المخالف لقرار اللجنة؛ يجوز له التظلم من قرار العقوبة أمام المحكمة الإدارية.

٣. وفي حال إلغاء المحكمة الإدارية لقرار العقوبة الصادر من اللجنة أو الهيئة؛ تتولى المحكمة النظر في المخالفة وإيقاع العقوبة المناسبة المنصوص عليها في هذه المادة.

بينما اسند الاختصاص في حالة توقع الحكم بعقوبة مقيدة للحرية كعقوبة السجن، إلى هيئة التحقيق والادعاء العام؛ للتحقيق فيها، وإحالتها إلى المحكمة المختصة إذا رأت ذلك[٢].

---

١) الفقرة خامساً وسادساً من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.
٢) ثانياً من المادة السادسة والثلاثون من نظام الغذاء.

يرى الباحث أنه لا توجد آلية لإحالة القضايا التي يتوقع القضاء فيها بالسجن، في حال أن رأت الهيئة العامة للغذاء والدواء أن الجزاء المناسب هو عقوبة السجن، إلا اللائحة التنفيذية لنظام الغذاء التي تناولت هذه الآلية، وكذلك معيار تحديد العقوبة إما أن تكون مقيدة للحرية أو غير ذلك، باستخدام نظام قائمة المخالفات والعقوبات المقررة لها، حتى يتم التنبؤ مسبقاً من خلالها عن توقيع العقوبة المناسبة، وأيضاً معرفة الاختصاص مسبقاً، الهيئة العامة للغذاء والدواء، أم المحكمة المختصة.

رابعاً: الحق في التعويض:

الثابت في الشريعة الإسلامية أن: "الضرر يزال"، فهذه القاعدة مكونة من شقين الأول: وهو الضرر، والثاني: إزالة الضرر، وتعني رفع الضرر ونفيه بعد وقوعه[١].

وبالرجوع للنظام يتضح أنه اتاح نظام الغذاء للمتضرر من أي مخالفة لأحكامه، الحق في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تسببت بها تلك المخالفة، وذلك أمام المحكمة المختصة[٢]، فاطلق النظام لأي متضرر الحق في المطالبة بالتعويض، شريطة أن يثبت ضرره وخطأ المخطئ والعلاقة السببية بينهما.

---

١) مازن مصباح مصباح، قاعدة الضرر يزال – حجيتها وضوابطها، بحث محكم، منشور بمجلة العدل العدد ٦٧ محرم ١٤٣٦ه، الرياض، ص٢٢٠.

٢) المادة السابعة والثلاثون من نظام الغذاء.

الخاتمة

تناول الباحث السياسة القانونية لحماية سلامة الغذاء في المملكة العربية السعودية، وعرضه في ثلاثة مباحث، أوضح في المبحث الأول: مفهوم الحماية القانونية لسلامة الغذاء وعرج من خلاله على المقصود بالحق في سلامة الغذاء، ثم الأساس القانوني له، ثم علاقة الأمن الغذائي بسلامة الغذاء، وأفراد في المبحث الثاني: دور الهيئة العامة للغذاء والدواء في حماية سلامة الغذاء، وبين من خلاله لدور الهيئة في رسم السياسة الغذائية للمملكة، ثم دورها في تنفيذ هذه السياسة، ثم دورها الرقابي في حماية سلامة الغذاء، وتحدث في المبحث الثالث: عن استراتيجية المملكة في تحقيق سلامة الغذاء وجودته، شرح لأهداف نظام الغذاء ومراحل إقرار مواصفات الغذاء، ثم الحالات التي يمنع فيها تداول الغذاء قانونياً، ثم العقوبات القانونية لمن يعرض سلامة الغذاء للخطر، ثم توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يعرض لأهمها:

أولاً: النتائج:

١. يقع التزام المملكة بالحفاظ على سلامة الغذاء وعلى صحة المواطنين، تأسيساً على التزامها بتطبيق المبادئ المستمدة من الكتاب والسنة والتي أصلّت لفكرة الحق في سلامة الغذاء متضمناً جميع عناصره بضرورة أن يكون كافي وصحي وطيب، فضلاً عن التزام المملكة الأخلاقي والإنساني.

٢. تتحمل أي دولة تبعة المساءلة نتيجة التقاعس عن وضع أنظمة تستهدف تحسين وسلامة الغذاء وحمايته.

٣. يتفق مفهوم الأمن الغذائي بسلامة الغذاء، من حيث إن كلاهما يهتم بمأمونة الغذاء وسلامته وخلوه من أي مصدر خطر أو مضر خلال مراحل السلسلة الغذائية إلى أن يصل إلى المستهلك، بينما الأمن الغذائي زيادة على ذلك يهتم بالكيفية التي يتم الحصول من خلالها على الغذاء من الداخل أو الخارج والدخل المادي للأفراد، وكفايته.

٤. تتمحور السياسة الغذائية للمملكة في ثلاثة محاور: ضمان سلامة الغذاء ومأمونيته وفاعليته للإنسان، تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، حماية الإنسان من الغذاء الضار أو المغشوش.

٥. تبني الهيئة العامة للغذاء والدواء معايير جودة وسلامة الغذاء، واستخدام احدث الطرق والاساليب العلمية الحديثة في ضبطها.

٦. تعطي الهيئة العامة للغذاء والدواء اهتماماً كبيراً بدراسة السياسات الغذائية، وذلك إدراكاً منها لأهمية إدخالها في سياسات المملكة، بما يعزز من مكانتها على الصعيد الدولي، فضلاً على أن الحفاظ على سلامة الغذاء مطلب إسلامي.

٧. تدرك الهيئة العامة للغذاء والدواء أهمية مستهلك المواد الغذائية ووعيه نحو الغذاء واتباع الاساليب والممارسات الصحية السليمة والإبلاغ عن حالات الغش والتضليل والفساد في المواد الغذائية.

٨. حرص المنظم في الحفاظ على الصحة العامة دفعه إلى منح سلطات واسعة للهيئة العامة للغذاء والدواء في سبيل رقابة سلامة الغذاء.

ثانياً: التوصيات:

١. نناشد المنظم بضرورة تفعيل دور الهيئة وتمكينها من القيام بعملها على الوجه المطلوب منها.

٢. بذل المزيد من الجهود العلمية في البحث والدراسة الميدانية لتناول سلامة الأغذية باعتبارها مصدر أساسي لصحة الإنسان.

٣. ضرورة اهتمام الهيئة العامة للغذاء بمتطلبات حماية المستهلك واقتراح أنظمة حماية المستهلك من الأغذية غير المأمونة أو المنخفضة الجودة.

٤. الاهتمام والمراجعة الدورية للشروط الصحية والمواصفات القياسية الخاصة بإنشاء المعامل والمصانع من قبل القطاع الخاص لتشمل عمليات التصنيع والتخزين والتجهيز والتوزيع للأغذية.

٥. إعادة هيكلة دوائر الرقابة من حيث التنظيم والمستلزمات ومدها بالكوادر الضبطية المدربة، والقادرة على النهوض بمهامها وواجباتها.

٦. تفعيل الجانب الوقائي للهيئة، والعلاجية التي ترتبط بالمسببات الأساسية للأمراض أو عن عدم سلامة الغذاء وعدم مأمونيته، من خلال العمل على خلق بيئة نظيفة وصحية.
٧. إنشاء لجنة علمية مستقلة لمساعدة مجلس الإدارة، وتقديم المشورة لها في المسائل ذات الطبيعة العلمية. تساعدها بالبحوث والدراسات العلمية على اتخاذ قرارات رقابة الأغذية.
٨. ضرورة إنشاء مختبرات وهيئات مستقلة عن الهيئة العامة للغذاء والدواء تقوم بالتحليل وأخذ العينات حتى لا تكون الهيئة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته.

٩-يجب أن يكون موظفي الهيئة العامة للغذاء والدواء من الباحثين والعلماء في كافة التخصصات (الفيزياء والكيمياء والأحياء ... إلخ) للمبررات التالية **أولاً:** احتواء الغذاء على خواص وعناصر مختلفة تتداخل في أكثر من علم وفن،
ثانياً: أن هذه الهيكلة الوظيفية تساعد على تفعيل الإجراءات الخاصة بحماية سلامة الغذاء، ثالثاً: توفير الحماية الإجرائية من خلال الحفاظ على الأدلة وعدم تلفها بما يؤدي إلى ضبط المخالفين وفقاً لأدلة صحيحة.