

دور سلطات الضبط الإداري في حماية الغذاء من التلوث في كل من المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية دراسة تحليلية مقارنة (**)(*)

د. صفاء محمود السويلمي
أستاذ القانون الإداري المشارك
كلية القانون، جامعة اليرموك
إربد، المملكة الأردنية

د. محمد بن حسن القحطاني
أستاذ القانون الإداري والدستوري المشارك
كلية الحقوق، جامعة الملك عبدالعزيز
جدة، المملكة العربية السعودية

الملخص

تستمد الإدارة مشروعيتها ومسئوليتها في الرقابة على الغذاء، وتقييم مسؤوليتها، انطلاقاً من الأساس الديني والتشريعي الذي يحمي الغذاء. وتنشأ هذه المسؤولية على الدولة، وتحمل هذه المسؤولية؛ لما للغذاء من الأهمية القصوى في حياة الإنسان ودعمه؛ بوصفه ركناً أساسياً من أركان الدولة.

وتبرز أهمية الدراسة في بيان دور الحماية القانونية للغذاء. وتتركز الإشكالية الرئيسية في مدى كفاية التشريعات المتعلقة بالرقابة والحماية، وتحديد الجهات الإدارية المركزية، واللامركزية، المسؤولة عن تحقيق هذه الرقابة والحماية، ومدى استقلال أعمالها بعضها عن بعض؛ فضلاً على مدى كفاية الجزاءات الإدارية اللازمة لتحقيق الحماية الكافية للغذاء.

وخلصت الدراسة إلى تنوع العقوبات الإدارية، وتعدد التشريعات الناظمة لحماية الغذاء، كما توصي بوجوب تشديد العقوبات، وتضمين الدستور نصاً صريحاً لحماية حق الإنسان في بيئة سليمة خالية من كل أشكال التلوث، بما فيها التلوث الغذائي، وبما يكفل حقه في الصحة.

كلمات دالة: الرقابة على الغذاء، والحماية القانونية للغذاء، والمواصفات والمقاييس، والتلوث الغذائي، والصحة العامة.

(*) هذا البحث تم تمويله بالكامل من قبل وكالة البحث والابتكار بوزارة التعليم بالمملكة العربية السعودية، وجامعة الملك عبدالعزيز بموجب المنحة رقم (2020-152-IFPAS-046).

تاريخ قبوله للنشر: 25 يناير 2022

(**) تاريخ تقديم البحث: 7 مارس 2021

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بعناصره المختلفة، ومنع الاعتداء عليه، أو الإخلال به، وعلى سلطات الضبط الإداري - بشكل عام - تحقيق غاياتها من تلقاء نفسها، حتى لو لم ينص القانون على ذلك صراحة، وبما يوجب عليها حفظه؛ حماية للصحة العامة بأشكالها المختلفة، وتحديدًا حماية الغذاء ومراقبة صلاحيته وجودته، ومدى التقيّد بالشروط الصحية؛ لأن حفظ التوازن البيئي مهمة لازمة لحفظ البيئة، وضمان استمرارها، وتحقيق التنمية المستدامة. وهذا لا يتحقق إلا عبر سلسلة متصلة من العلاقات، ومنها حفظ الاستدامة للنبات والغذاء، بوصفهما من المواد التي يحتاج إليها الإنسان ليوفر ما يلزمه من الطاقة، وتجديد الخلايا، والنمو، وهما وسيلة حماية جسمه من الأمراض.

إن مهمة مراقبة المحال التي تقدم الطعام، بمختلف أنواعه، سواء كانت مطاعم أو فنادق أو مخازن، يجب أن تضطلع بها أجهزة رقابية تسمى، في المصطلح القانوني «سلطات الضبط الإداري» التي تتولى متابعة مثل هذه المحال؛ للوقوف على جودة ما يُقدّم، وتطبيق الاشتراطات اللازمة وفق ما لديها من أنظمة وتعليمات. بل وقد يتم إغلاق هذه المحال متى ما خالفت الاشتراطات الصحية، الأمر الذي قد يربط مسؤولية التعويض للأشخاص المتضررين من الغذاء الفاسد.

لذلك جاءت فكرة هذه الدراسة للوقوف على أهم التشريعات المعنية بهذا الأمر في كل من المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية، ومدى ملاءمتها لحفظ الصحة.

ومن الجدير ذكره أن هذا البحث تم تمويله بالكامل من قبل وكالة البحث والابتكار بوزارة التعليم بالمملكة العربية السعودية، وجامعة الملك عبدالعزيز بموجب المنحة رقم (2020-152-IFPAS-046)، لذلك يعترف المؤلفان بالدمع الفني والمالي من وزارة التعليم وجامعة الملك عبدالعزيز، جدة - المملكة العربية السعودية.

ثانياً: أهمية البحث

تبرز أهمية الدراسة في تضمين التشريعات في المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية النصوص اللازمة لحماية الغذاء، وحفظه، ومنع فساده، وإبراز دور هيئات الضبط الإداري في كلا البلدين في حماية صحة الأفراد من التلوث الغذائي؛ سعياً إلى المحافظة على الصحة العامة.

ثالثاً: إشكالية البحث

تدور إشكالية الدراسة حول مدى كفاية التشريعات الناظمة لتحقيق الحماية القانونية للغذاء، ومدى كفاية العقوبات المرادفة للتلوث الغذائي، مع مراعاة تحقيق التوازن بين حماية مقدمي ومزودي الغذاء، وبين حق الإدارة في مراقبة الغذاء وضمان جودته، وصولاً إلى حماية حق المستهلك في غذاء صحي، وانعكاس ذلك على حماية الصحة العامة والأمن الغذائي، فضلاً على تعدد الجهات القائمة على مراقبة الغذاء ومنع تلوثه، الأمر الذي يترتب عليه التساؤلات التالية: ما التلوث الغذائي؟ وما مدى كفاية التشريعات ومدى فاعلية سلطات الضبط الإداري في حماية الغذاء؟ وما الضمانات للأفراد تجاه التلوث الغذائي، ومدى كفاية قواعد الحماية الغذائية؟

رابعاً: منهج البحث

لتحقيق الدراسة غاياتها فإن الباحث اعتمد المنهج التحليلي الذي يقوم - من خلاله - باستعراض أبرز النصوص التشريعية ذات الصلة وشرحها، وبيان أوجه القصور بها، وتحليلها، والبحث في محتواها، واستعراض الأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع، والبحث عن أي تطبيقات عملية ذات صلة بالموضوع متى أمكن ذلك، فضلاً على اتباع الباحثين المنهج المقارن، عبر دراسة التشريعات ذات الصلة في كل من المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية، وأي تشريعات أخرى قد تقتضيها طبيعة الدراسة.

خامساً: خطة البحث

في ضوء ما سبق، تم تقسيم البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية حماية الغذاء من التلوث.

المبحث الثاني: الحماية القانونية للغذاء من التلوث.

المبحث الأول

ماهية حماية الغذاء من التلوث

لما كانت الدول حريصة على حفظ الصحة العامة، عبر حماية المنظومة الغذائية، بوصف الحق في سلامة الغذاء من التلوث حقاً أولياً للإنسان، ومن أسباب التقدم والاستقرار فإننا نجدها قد سنت التشريعات اللازمة لذلك؛ حتى تشكل أساساً قانونياً واضحاً لتحقيق حماية الغذاء وأمنه من التلوث، وعليه سنبحث في مفهوم التلوث الغذائي وأساس الحماية القانونية للغذاء من التلوث، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

ماهية التلوث الغذائي

تتعدد الأسباب التي تجعل من الصعب وضع تعريف محدد ودقيق للتلوث، بسبب اختلاف مصادر هذا التلوث، أو تعدد العناصر البيئية التي قد تتعرض للتلوث، بل وتجدد تطور هذه الأسباب وفقاً للظروف المحيطة بها والعوامل المتداخلة.

يقصد بسلامة الغذاء خلوه من جميع عوامل التلوث الميكروبيولوجي، أو البيئي، التي تحولته إلى غذاء ضار بصحة المستهلك، بما في ذلك عوامل التلف، والانحلال الغذائي، فمن أهم حقوق الإنسان حصوله على غذاء صحي.

والتلوث لغته، هو الدنس والنجس والفساد، وفعله «لوث»، يعني لوث الشيء تلويثاً⁽¹⁾.

أما التلوث في المصطلحات البيئية فهو «كل تغيير مباشر، وغير مباشر، فيزيائي، أو حراري، أو بيولوجي، أو نشاط إشعاعي لخصائص كل جزء من أجزاء البيئة، بطريقة تنتج عنها مخاطر فعالة تؤثر على صحة وأمن ورفاهية كل الكائنات الحية الأخرى⁽²⁾.

وعليه فإننا نرى أن التلوث هو تغيير في خصائص المادة الغذائية في البيئة؛ بفعل عوامل طبيعية، وأخرى بشرية، مثل الإهمال والتعمد حتى الإتلاف.

(1) محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة علوم القرآن، بيروت، 1978، ص607.
(2) إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص55.

وقد عرّف المشرّع السعودي التلوث في «النظام العام للبيئة»، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 165/ في 1441/11/19هـ، بأنه: «وجود مادة أو أكثر من المواد، أو العوامل، بكميات أو صفات معيّنة لمدة زمنية؛ تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالبيئة».

أما المشرّع الأردني فقد عرّف التلوث في المادة (2) من قانون البيئة رقم 6 لسنة 2017 بأنه: «أي تغيير سلبي على أي من عناصر البيئة يتخطى بصورة مباشرة، أو غير مباشرة، المعايير والمواصفات البيئية المعتمدة في الوزارة...». وتطلق كلمة الغذاء عمليا على جميع ما يتناوله الإنسان من المواد الجافة، من طعام نباتي، أو حيواني، أو المواد السائلة المختلفة المتمثلة في الماء والمشروبات الأخرى⁽³⁾.

وبإسقاط مفهوم التلوث على الغذاء، على ما جاء في الأنظمة أعلاه، فإن الباحثين يؤيدان القول بأن تلوث الغذاء يعني احتواءه على أي مواد غير مركباته الأصلية، سواء أكانت واضحة أم عالقة به من الخارج. والغذاء بطبيعته، سواء أكان من مصدر نباتي أو حيواني⁽⁴⁾، أو وصول الكائنات الحية أو الأجسام الغريبة غير المرغوب فيها إلى المادة الغذائية.

ويُعد تلوثا غذائيا وصول الكائنات الحية الدقيقة، أو أي أجسام غريبة غير مرغوب فيها، إلى المادة الغذائية، وكذلك وصول أي مواد مشعة، أو كيميائية سامة، أو جراثيم؛ مما يسبب التسمم الغذائي ويجعلها غير صالحة للاستهلاك البشري.

وللتلوث الغذائي مسببات مختلفة، منها التلوث بالمواد الكيماوية، ومنها الملوثات البيولوجية، والتلوث الإشعاعي⁽⁵⁾، حيث أشار تقرير لمنظمة الصحة العالمية سنة 1997، إلى زيادة في التسممات الغذائية في البلدان الصناعية، على الرغم من توفيرها مياه نقية صالحة للشرب، ووجود مستوى مقبول من النظافة⁽⁶⁾، وذلك راجع إلى كثرة الكيماويات والمواد المشعة المؤثرة على العوامل البيئية، والتي تنتقل إلى الغذاء. هذا، ويشير الباحثان إلى وجود علاقة وترابط بين التلوث الغذائي وصور التلوث الأخرى، ومنها تلوث الهواء وتلوث الماء وتلوث الأتربة⁽⁷⁾.

(3) فهد بن محمد الجساس، مبادئ سلامة الأغذية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 2011، ص 7.

(4) عبدالرحمن عبيد صقر، الغذاء والتغذية، ج 1، أكاديمية السعودية، الرياض، 2011، ص 212.

(5) علي سعيان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الملزنية، الجزائر، 2008، ص 64.

(6) Jean- Claude Panisset et Eric Dewailly, Contamination Alimentaire, Publié dans le Site suivante: https://espum.umontreal.ca/fileadmin/espum/documents/DSEST/Environnement_et_sante_publicque_Fondements_et_pratiques/20Chap14.pdf, (consulté le: 11/1/2021).

(7) يكتفي الباحث بالإشارة إلى هذه المسألة بصورة مختصرة، وفق ما تقتضيه طبيعة الدراسة؛ تاركا التفاصيل للدراسات المختصة.

والتلوث الهوائي - بوصفه من أقدم الظواهر التي أخذت في الزيادة مع التطور التكنولوجي والعمراني وازدياد عدد السكان⁽⁸⁾، وبوصفه التلوث الأسهل انتشاراً، لاسيما بما يحمله من ملوثات قد يلقي بها في أي مكان - لا يعرف الحدود، وقد عرّفه المجلس الأردني، في إعلانه الصادر في 8 مارس 1986 بأنه: «وجود مواد غريبة في الهواء، أو حدوث تغيير عام في نسب المواد المكونة له، ويترتب عليه حدوث نتائج ضارة أو مضايقات»⁽⁹⁾.

وعرّف نظام حماية الهواء الأردني رقم 28 لسنة 2005 ملوثات الهواء بأنها: «أي مادة تدخل في الهواء أو الغلاف الجوي تؤدي إلى تغيير الخواص الطبيعية لهما، وبكميات كافية، لإحداث ضرر على الإنسان، أو النبات، أو المياه، أو الأتربة»، وهو ما أكده أيضاً نظام البيئة السعودي لسنة 2020 لحماية الهواء، والذي أكد على عقوبات رادعة على تلويث الهواء والأثر المرتبط بالغذاء⁽¹⁰⁾، سواء أكان مصدر التلوث الهوائي طبيعياً، مثل الأدخنة المتصاعدة من البراكين والعواصف الرملية، أو المصادر الصناعية بفعل الإنسان، مثل: محطات توليد الكهرباء وعوادم السيارات.

وعلى النسق ذاته، فإن الماء أساس الحياة وسبب استمرارها ودوامها لكل الكائنات الحية، وتلوث هذا العنصر البيئي ينعكس سلبا على استمرار الحياة، ومن ذلك عرّفت اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون، في حماية البيئة البرية من التلوث للعام 1978، التلوث البري بأنه: «قيام الإنسان، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بإدخال أي مواد أو مصادر للطاقة إلى البيئة البحرية، يترتب عليها، أو يحتمل، أن تترتب عليها آثار ضارة، كالإضرار بالمواد الحية، وتهديد صحة الإنسان، بما في ذلك صحة الأسماك، وإفساد صلاحية مياه البحر للاستخدام»⁽¹¹⁾.

وقد راعى كل من المشرّع السعودي والمشرّع الأردني وجوب حماية المياه في تشريعاتهما، ووجوب التقيد بالموصفات التقنية اللازمة للمياه، كل حسب مصدرها ومجال انتشارها.

(8) كريم كشاكش، دور سلطات الضبط الإداري في حماية الهواء من التلوث في الأردن، دراسات - علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، م46، ع2، سنة 2019، ص497.

(9) Michel Prieur, Droit de l'environnement, 2e édition, Dalloz, Paris, 1991, p. 446.

(10) إبراهيم بن عبدالله التويجري، الحماية الجزائية للبيئة في الأنظمة السعودية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 33، بتاريخ 2 تموز 2021، منشور على الموقع التالي: <https://www.ajsp.net>، آخر زيارة بتاريخ: 2021/1/11.

(11) ملوي زين، التلوث البحري وأحكام المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، م1، ع1، 2013/8/31، ص38.

هذا، ونلاحظ أن مصادر تلوث المياه متعددة ومختلفة، مثل تسرب النفط ومشتقاته، لاسيما عند استخراج النفط من مياه البحار، بوصفه يشكل أكبر الملوثات للمياه، الأمر الذي ينعكس على البيئة البحرية⁽¹²⁾، بالإضافة إلى تصريف المياه العادمة والملوثة، سواء على المياه الجوفية، أو مياه الأنهار والبحار، لاسيما متى اختلطت هذه المياه الرمادية بالملوثات الكيماوية والمبيدات، والتي تختلط بالمياه.

والعلاقة الثالثة التي ترتبط بتلوث الغذاء هي تلوث التربة، التي تعد المكون الرئيسي للمكونات الغذائية؛ فتلوث التربة يتحقق عبر إضافة، أو فقد، أو خلل في الخواص والصفات الطبيعية أو الكيماوية أو الحيوية، ويؤثر بشكل مباشر، أو غير مباشر، على من يعيش على سطحها من إنسان أو حيوان أو نبات⁽¹³⁾. وإلى المعنى ذاته ذهب كل من المشرعين السعودي والأردني؛ فاعتبرا أن كل ما من شأنه النيل من طبيعة التربة، ويؤثر - بالنتيجة - على الكائنات الحية، ومنها الغذاء، يعد تلووثا لها.

وهذا التلووث للتربة ذو مصادر مختلفة، سواء أكانت مخلفات الصناعة، أو المنازل، بل وحتى الزحف العمراني، ومن ذلك مثلا أن المشرع الأردني تنبه - في قانون تنظيم المدن والقرى ونظام الأبنية لعام 2019 - إلى أهمية المساحات الخضراء، وشجع على استحداث المباني الخضراء، ومنح امتيازات لأصحابها، وتسهيلات في الرخص.

ومن هذه الملوثات للتربة أيضا مخلفات المستشفيات، ومنها مثلا مخلفات الأدوات التي استخدمت في مواجهة وباء كورونا التي تدفن في الأرض، والتي يتعين - على ما يراه الباحثان - دفنها والتخلص منها بعيدا عن الأراضي الزراعية، ومجاري المياه، بطريقة علمية سليمة.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لحماية الغذاء من التلوث

لا تكون أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري مشروعة ما لم تكن متفقة والقانون، أي ضمن مبدأ المشروعية، وعليه فقد حرصت التشريعات في المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية على النص على التشريعات الغذائية اللازمة لحماية الغذاء من التلوث، ومنع إفساده.

(12) عيسى دحمن، دور سلطات الضبط الإداري في حماية الغذاء من التلوث في القانونين الأردني والجزائري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، 2017، ص45.

(13) ماهر جورجي نسيم، تلوث الأرض والماء والهواء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص173.

الفرع الأول

الأساس الدستوري

حرص المشرع الدستوري، في كل من الدولتين، على حماية الصحة العامة والبيئة، ومنها الغذاء، حيث كرست المملكتان هذه الحماية في تشريعاتهما، على اختلاف درجاتها، ومنها:

أولاً: الدستور السعودي

تضمن النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، الصادر في العام 1412هـ/ الموافق العام 1992، في المادة (32) نصاً صريحاً حول الحق في البيئة وحمايتها، أكد على أن: «تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها»، وهذا نص واضح بوجوب حماية البيئة بعناصرها المختلفة، بل إن نص الدستور السعودي على أن الشريعة الإسلامية وأحكامها هي المطبقة إنما هو تأكيد آخر وصريح لوجوب حماية البيئة، ونصه كذلك على حماية الإنسان في صحته، يعني إدراكه التام لوجوب حماية كل ما من شأنه التأثير على هذه الصحة، ومن مقومات سلامتها الغذاء والدواء ومشتملاتهما⁽¹⁴⁾.

ثانياً: الدستور الأردني

لم ينص المشرع الأردني صراحة على الحق في حماية الغذاء من التلوث، أو حماية البيئة بشكل عام، على الرغم من أن الباحث يرى أن في قراءة الباب الثاني من الدستور الأردني، حول حقوق الأردنيين، أنها تحوي - في طياتها - الحق في البيئة النظيفة، ومنها الحق في غذاء نظيف صحي. ومن ذلك أن عدم النص الصريح على هذا الحق لا يعني تقصيراً من المشرع الدستوري وعدم إدراكه أهمية هذا الحق، فقد نص الميثاق الوطني الأردني لسنة 1990 في الفقرة السادسة من الفصل السادس من الميثاق على وجوب تنمية البلاد الطبيعية وصيانتها من التأثيرات السلبية للتكنولوجيا، والمحافظة على توازن البيئة الأردنية وحماية عناصر الحياة من التلوث.

وهذا ليس إلا تأكيداً على أن حماية البيئة والصحة والغذاء من التلوث هي من روح الدستور الأردني، وهو أمر يُستخلص من المادتين (13) و(117)، وأن أفراد الدستور الأردني نصوصاً خاصة للحقوق والحريات العامة، وجعل الاعتداء جريمة يعاقب عليها

(14) محمد حسن القحطاني، النظام الدستوري للمملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، 2021، ص 122.

القانون، يعني أن الغذاء الصحي السليم الخالي من الأمراض والملوثات هو حق لكل إنسان، وكل اعتداء عليه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

الفرع الثاني

التشريعات العادية

تتضمن التشريعات السعودية والأردنية العديد من التشريعات والنصوص والأدلة التي تشكل - في مضمونها - منظومة متكاملة لحفظ وحماية الغذاء، ومنع تلوثه بمصادره المختلفة. فقد أكد المشرع السعودي حماية الغذاء في العديد من تشريعاته، ومنها نظام الغذاء السعودي لعام 1436هـ، والذي أكد فيه دور وزارة الشؤون البلدية والقروية في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالغذاء، حتى تسلم الهيئة العامة للغذاء والدواء مهامها بهذا الخصوص؛ إذ يشكل هذا النظام الأساس التشريعي المتخصص في حماية الغذاء، حيث تضمن النظام العديد من المصطلحات المتخصصة في الغذاء وجودته، وما يتعلق بالممارسات الصحية للغذاء التي تقتضي وجوب مراعاة الاشتراطات والتدابير الضرورية للتحكم في المخاطر؛ لضمان صلاحية الغذاء للاستهلاك الآدمي في جميع مراحل السلسلة الغذائية.

ويهدف هذا النظام كما جاء في نصوصه إلى التالي: «1- ضمان سلامة الغذاء والعمل على تحسين جودته. 2- حماية الصحة العامة للمستهلك، من خلال تقليل المخاطر المرتبطة بالغذاء، ونشر التوعية الغذائية السليمة. 3- حماية المستهلك من الغذاء الضار والمغشوش، أو المضلل، أو غير الصالح للاستهلاك. 4- عدم إعاقة حركة تجارة الغذاء» ويرى الباحثان - في هذا النظام - تفوقاً إن أحسن تطبيقه من خلال الأجهزة المختصة؛ فإنه سيكون فعالاً في حماية الغذاء وما تعلق به».

ويرى الباحثان أن إصدار هذا النظام يعد خطوة رائدة في حماية الصحة الغذائية وحماية الغذاء والمستهلك.

وفي سبيل تحقيق هذه الغايات، فقد صدر عن الهيئة العامة للغذاء والدواء ما يسمى بـ «اشتراطات صحة الغذاء»، وذلك بموجب المواد (2) و(4) و(8) و(27) و(28) من اللائحة التنفيذية لنظام الغذاء بوصفها الأساس العام للإنتاج، في ظروف ملائمة وسليمة لكل المواد الغذائية، بما في ذلك المنتجات من أصل حيواني والمياه. ويرى الباحثان - في قراءتهما - مفردات هذه الاشتراطات توضيحاً مفصلاً لكل ما من شأنه أن يشكل غداءً، سواء أكان طبيعياً أم مصنعاً، شريطة أن يكون متفقاً وأحكام الشريعة الإسلامية كما

نص على ذلك نظام الحكم الأساسي؛ إذ نصت اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار الهيئة العامة للغذاء والدواء رقم 3 لسنة 1439 بتاريخ 1439/8/25هـ، على أنها تهدف إلى ضمان سلامة الغذاء، ومحاولة تحسين جودته، وحماية الصحة العامة للمستهلكين، عن طريق الحد من المخاطر المرتبطة بالأغذية، ونشر الوعي، وحماية المستهلك من الأغذية الضارة، أو المضللة، أو الغير صالحة.

وقد تشكلت الهيئة العامة للغذاء والدواء، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1 بتاريخ 1424/1/7هـ، كهيئة مستقلة تهدف إلى ضمان حماية الغذاء وسلامته. وأكد المشرع حماية الغذاء، عبر نظام حماية المستهلك الذي نشأت بموجبه جمعية حماية المستهلك في 1436/2/23هـ، الموافق 2014/12/15م. كما تضمنت اللائحة التنفيذية لتنمية الغطاء النباتي واللوائح التنفيذية الصادرة بموجب التشريعات الخاصة بوزارة البيئة والمياه والزراعة العديد من النصوص الناظمة لحماية الغذاء بمقوماته ومصادره ومؤثراته المختلفة.

وإلى جانب ذلك صدرت العديد من اللوائح والأدلة التنظيمية الخاصة بحماية الغذاء، والتي ترعاها وتشرف عليها الهيئة العامة للغذاء في المملكة العربية السعودية، ومنها دليل سحب واسترجاع الأغذية والأعلاف الذي طبق في 1440/11/1هـ، والذي جاء مؤكداً على المنشآت الغذائية سحب واسترجاع منتجاتها غير الآمنة، أو المخالفة للمواصفات القياسية المعتمدة، أو التي تم حظر تداولها، وذلك بالتعاون مع الهيئة العامة للغذاء والدواء والجهات الحكومية المعنية، مستندة في ذلك على المادة (20) من نظام الغذاء، والتي تنص على أنه: «إذا علمت أو شككت المنشأة في أن الغذاء غير مطابق للاشتراطات والمتطلبات التي تفرضها الهيئة، وجب عليها إبلاغ الهيئة بذلك، واتخاذ الإجراءات اللازمة لسحب الغذاء وفقاً تحدده اللائحة».

وتنص المادة (33) على أنه: «إذا توافر للهيئة دليل على أن هناك منتجاً غذائياً قد يسبب ضرراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، فلها الأمر بسحب المنتج أو استرجاعه ومنع تداوله وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة». كما تنص المادة (35) على أنه: «لا يجوز تداول أي منتج غذائي قررت الهيئة سحبه أو استرجاعه من السوق، أو حظر تداوله».

وقد صدر الدليل الإرشادي لنظام الإنذار السريع للغذاء والأعلاف، والدليل الإرشادي لتتبع الأغذية وغيرها من اللوائح والأدلة التي تشدد على حماية الغذاء وضمان سلامته، للإنسان والحيوان، ومأمونيته وسلامة المبيدات ومأمونيتها، وتسهيل حركة التجارة مع ضمان سلامة الغذاء، وتعزيز ثقة المستهلك وأصحاب العمل بالجهاز الرقابي.

وفي الأردن صدر قانون الغذاء رقم 30 لسنة 2015 الذي أكد في المادة (4) على أن تتولى المؤسسة العامة للغذاء والدواء التدابير الصحية اللازمة ومن بينها:

«أ- تطبيق القواعد الفنية وتدابير الصحة التي يعتمدها المجلس على الغذاء سواء كان منتجاً محلياً أو مستورداً.

ب- القيام بإجراءات تقييم مطابقة الغذاء للمواصفات القياسية والقواعد الفنية.

ج- منع تداول أي غذاء أو إدخاله للمملكة قبل فحصه وثبوت صلاحيته للاستهلاك البشري ومطابقته للشروط المعتمدة لسلامة الغذاء.

د- منع تداول أي غذاء أو إدخاله للمملكة ثبت عدم مطابقته للقواعد الفنية أو تدابير الصحة...».

وهذا يعني وجوب اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحماية الغذاء من التلوث، بمنع أسبابه، أو التوسع في مسبباته.

ويرى الباحثان أن في النصوص التي صدرت في كلا البلدين شمولية واتساعاً لما يمكن أن يُشكّل إفساداً، وفساداً للغذاء، وأشكالا لتلويثه، وشمولاً لكل مراحل إعداده وتصنيعه أو زراعته حتى لحظة جاهزيته للاستهلاك، بما في ذلك الإلزام بتوفير بطاقة بيان المنتج، وذلك تحت رقابة الجهة الإدارية المتخصصة بذلك⁽¹⁵⁾.

هذا، وقد بيّنت المادة (16) من نظام الغذاء في المملكة العربية السعودية، والمادة (4/ج) من قانون الرقابة على الغذاء في الأردن الخصائص والتدابير والإجراءات اللازمة لممارسة حماية الغذاء، ومنها «منع تداول أي غذاء، أو إدخاله للمملكة قبل فحصه وثبوت صلاحيته للاستهلاك البشري ومطابقته للشروط المعتمدة لصلاحية الغذاء».

وكذلك نصها على منح الشهادات الصحية المؤكدة لمطابقة الغذاء المُصدّر للخارج، والمنتج محلياً للقواعد الفنية والتدابير الصحية المعمول بها في المملكة، بل ومنح القانون الصلاحية للسلطات المختصة في الرقابة والتفتيش على أي مكان يتم فيه تداول الغذاء.

فضلاً عما اشترطه المشرّع - في البلدين - من وجوب وجود بطاقة البيان التعريفية، وما تحويه من معلومات وقواعد فنية لازمة للمستهلك، بل وتأكيد المشرّع - في البلدين

(15) تعد الهيئة العامة للغذاء والدواء في السعودية ومؤسسة الغذاء والدواء في الأردن الجهتين المسؤولتين عن الرقابة على الغذاء في البلدين، سواء كان المحلي أو المستورد، في جميع مراحل تداوله، وعلى اتفاه مع معايير ومتطلبات الجودة المعتمدة لدى المملكة العربية السعودية سندياً لنظام الغذاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/1 في 1436/1هـ، وهو الأمر نفسه أيضاً بالنسبة للملكة الأردنية الهاشمية سندياً لنص المادة (3) من قانون الرقابة على الغذاء الأردني رقم 30 لسنة 2015.

- منع تداول أي غذاء ما لم يكن مرخصاً، وحصرها تداوله وتناوله، ومن ذلك نص المادة (14) من نظام الغذاء السعودي التي نصت صراحة على عدم جواز تصدير الغذاء إلا من منشأة ترخص لها الهيئة بذلك، والمادة (4/أ) من قانون مؤسسة الغذاء والدواء الأردني رقم 41 لسنة 2008م، تهدف المؤسسة إلى تحقيق: «أ - ضمان سلامة الغذاء وجودته وصلاحيته للاستهلاك البشري في جميع مراحل تداوله».

وتؤكد التشريعات الخاصة بالزراعة في المملكة العربية السعودية على تدابير الصحة والصحة النباتية والصحة الحيوانية الضرورية والمناسبة لتحقيق الأهداف التالية:

«أ- حماية صحة الحيوان والنبات من المخاطر الناتجة عن دخول الآفات والأمراض أو الكائنات العضوية الحاملة للأمراض.

ب- حماية صحة الإنسان والحيوان من المخاطر الناتجة عن الإضافات، أو الملوثات، أو السموم، أو الكائنات العضوية المسببة للأمراض الموجودة في المنتجات الزراعية، أو مدخلات الإنتاج الزراعي.

ج - حماية صحة الإنسان من المخاطر الناتجة عن الأمراض التي تحملها المنتجات الزراعية، أو من دخول الآفات أو انتشارها»⁽¹⁶⁾.

وليس هذا إلا تأكيد على أهمية إجراءات متابعة الغذاء ورخصه، سواء أكان منتجاً أجنبياً مستورداً أو مُصنَّعاً محلياً.

ومن الملاحظ أن المشرع في البلدين راعى - في صياغته - التركيز والتأكيد على التنوع الغذائي والتسلسل الغذائي الذي بدأ بالغذاء، وانتهى بالإنسان، ضمن مفهوم السلسلة الغذائية، مؤكداً أهمية الغذاء وسلامته في حياة الإنسان، وضرورته للحياة بشكل كامل، بل وأكد المشرع - أيضاً - على وسائل الضبط الإداري⁽¹⁷⁾ في سبيل المحافظة على الصحة العامة المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالغذاء، ومن ذلك نص الفقرة 6 من المادة (14) من نظام الزراعة السعودي، والتي أعطت الوزارة حق إصدار الموافقات لاستيراد منتجات الثروة الحيوانية غير المصنعة، وتصديرها، والمادة (9) من قانون الزراعة الأردني التي نصت على أن: «أ- تصدر الوزارة رخص الاستيراد والتصدير للمنتجات الزراعية ومدخلات الإنتاج الزراعي الخاضع استيرادها أو تصديرها لرخص مما تحتاجه المملكة. ب - يحظر استيراد أو تصدير المنتجات الزراعية ومدخلات الإنتاج الزراعي ما لم تكن مرفقة

(16) نظام الزراعة السعودي الصادر في 10/8/1442هـ، والمادة (7) من قانون الزراعة الأردنية رقم 13 لسنة 2015.

(17) محمد حسن القحطاني، القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، 2021، ص236.

بشهادة صحية معتمدة، تؤكد توافقها مع متطلبات الصحة والصحة النباتية والصحة الحيوانية المتعلقة بهما».

وخصّ المشرّع الأردني زراعة الزيتون - بوصفها الأكثر انتشاراً في المملكة - بنصوص خاصة تتعلق بتنظيم استحداث معاصر الزيتون، سواء في قانون الزراعة نفسه في المادة (16)، أو في نظام تنظيم المدن والقرى الأردني لعام 2018، وتعديلاته حول الاشتراطات القانونية والصحية اللازمة لإقامة هذه المعاصر.

وفي قانون الصحة السعودي الذي صدر في 1423/3/23هـ، وقانون الصحة العامة الأردني رقم 47 لسنة 2008، نجد أنهما قد نظما كثيراً من المسائل ذات الصلة، ومنها ما اتصل وتعلق بتداول الغذاء، والذي يعطي الصلاحية لهيئة الغذاء والدواء في السعودية، وللمؤسسة العامة للغذاء والدواء في الأردن، بالتفتيش على الأدوية، وأخذ عينات للفحص، ومنها ما يشهده العالم حالياً من وجوب الفحص المتعلق بـ«كورونا» كوباء عالمي سريع الانتشار يقتضي تعاوناً عالمياً لمواجهة، عبر البحث عن المطعوم الأنسب، وحث المنظمات العالمية وجوب رفع المناعة، وهي مسألة لا تتأتى إلا بالغذاء الجيد المقبول.

بالإضافة إلى نظام المسالخ الأردنية لسنة 2007، واللائحة التنفيذية السعودية لفحص اللحوم الصادرة بالتعميم رقم 524/ص في 1390/7/11هـ، واللذين نظما أماكن الذبح الحي، ومنها مثلاً تنظيم أماكن بيع وذبح الأضاحي في عيد الأضحى، وذلك بهدف الإشراف الإداري على هذه المسائل ومنع تداول اللحوم بوسائل لا تراعي النظافة والمعايير الصحية المعتمدة.

المبحث الثاني

الحماية القانونية للغذاء من التلوث

لا بد للدولة من التدخل لتحقيق الحماية القانونية للغذاء عبر أجهزتها المتعددة، أجهزة الضبط الإداري، عبر اتباعها ما تفرضه التشريعات من أنظمة وقرارات إدارية تنظم عملها على سبيل تحقيق هذه الحماية للغذاء من التلوث.

وعليه سنبحث حماية الغذاء من التلوث في المطالب التالية: الأول حول جهات الضبط الإداري المختصة في حماية الغذاء من التلوث. أما الثاني فنبحث فيه أساليب حماية الغذاء من التلوث. والثالث الجزاءات المترتبة على الإخلال بسلامة الغذاء، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

هيئات الضبط الإداري المختصة

في حماية الغذاء من التلوث

تقوم طبيعة الغذاء، وطريقة التعامل الميداني معه (تصنيعه وتداوله) بدور بارز في تحديد الجهات الإدارية المسؤولة عن متابعته، والتي يمثل جزء منها العمل الميداني والمتابعة المستمرة له، وتتنوع هذه الجهات بين هيئات ضبط إداري مركزية، وأخرى لامركزية، وثالثة أجهزة خاصة مكلفة بحماية الغذاء من التلوث.

الفرع الأول

دور الجهات المركزية المسؤولة

عن حماية الغذاء من التلوث

تؤدي النصوص التشريعية دورا بارزا في تحديد الجهات المركزية المسؤولة عن حماية الغذاء من التلوث، وإعطائها المكنة الشرعية لمزاولة أعمالها⁽¹⁸⁾.

(18) كمال وصفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011/2010، ص124.

أولاً: هيئات الضبط الإداري المركزية في السعودية

أكد المشرع السعودي مسؤولية الوزارات المعنية وذات الاختصاص في حماية الغذاء، وما تعلق به من مواد وشؤون شحن وتخزين أو تصنيع. وتعد وزارة الشؤون البلدية والقروية الوزارة الأكثر ارتباطاً بالغذاء؛ لمسؤولياتها المرتبطة بتنظيم الأسواق وأماكن عرض الغذاء، وتنظيم أعمال أصحاب الحرف والبساتين، بل إن من مظاهر تطور المشرع السعودي أنه أصدر العديد من اللوائح والأدلة لمشروع الرقابة الصحية، وبشكل تفصيلي، للمجال المتعامل مع الأغذية وأنواع الأغذية المختلفة⁽¹⁹⁾.

وفي هذا التفصيل إدراك من المشرع السعودي للتنوع الغذائي الذي يستلزم التعامل معه، وحمايته بطرق تختلف باختلاف نوعه ومكوناته ومصدره، وعلى ما يرى الباحث؛ فقد جعل المشرع السعودي الدور الرئيس للمركزية الإدارية في حماية الغذاء، ممثلة في وزارة الشؤون البلدية، والتي نصت على التشريعات انطلاقاً من طبيعة عملها، ولتغطي بعد ذلك دوراً تشاركياً مع الأجهزة الأخرى لتعاونها في حماية الغذاء.

ثانياً: هيئات الضبط الإداري المركزية في الأردن

تعد مؤسسة الغذاء والدواء - في الأردن - صاحبة الولاية العامة في الموضوعات ذات الشأن والمتعلقة بالغذاء، سندها في ذلك المادة الثالثة من قانون الغذاء الأردني رقم 30 لسنة 2015 التي تنص على أنه: «تعتبر المؤسسة الجهة الوحيدة المختصة للرقابة على الغذاء المحلي والمستورد في جميع مراحل تداوله للتأكد من استيفائه لمطلوبات جودة وسلامة الغذاء في المملكة وفقاً لأحكام هذا القانون»⁽²⁰⁾.

وعليه تعد هذه المؤسسة المرجع الوطني الرئيسي، كما تعد مديرية الرقابة على الغذاء التابعة لهذه المؤسسة من أهم المديريات التي أنشئت للرقابة على صحة الغذاء منذ العام 1993، وكانت تابعة للمديرية العامة للرعاية الصحية في وزارة الصحة. وتتولى المؤسسة العامة للغذاء والدواء العديد من الاختصاصات في مجال الرقابة على الغذاء⁽²¹⁾، مثل التأكد من سلامة الغذاء، من خلال التعامل معه بالطرق القياسية والمتفق عليها عالمياً، وإجراء عملية رقابة منتظمة على المؤسسات الغذائية.

(19) وزارة الشؤون البلدية / وكالة الوزارة للشؤون البلدية / الإدارة العامة للمواد الغذائية، بيان بمسميات اللوائح والأدلة المحدثة لمشروع الرقابة الصحية الصادر بموجب قرار معالي الوزير رقم 49124، تاريخ 1440/9/21هـ المبلغ بتعميم الوكالة رقم 52755، تاريخ 1440/10/21هـ.

(20) تم استحداث هذه المؤسسة بموجب القانون المؤقت رقم 31 لسنة 2003؛ ليتم بعدها إقرار القانون للمؤسسة رقم 41 لسنة 2008.

(21) المواد (27)، و(28)، و(29) من قانون الغذاء الأردني رقم 36 لسنة 2008.

هذا، وقد تم بموجب المادة (5) من قانون الغذاء الأردني تشكيل مجلس لإدارة أزمات الغذاء؛ للحد من مشكلات التلوث الغذائي، وانطلاقاً من القانون يتم تشكيل لجنة عليا وأخرى فنية⁽²²⁾، لمتابعة تداول الغذاء ومراقبته... وغيرها من الالتزامات المهمة لضمان سلامة الغذاء من التلوث.

وبقراءة المادة (3) من قانون الصحة العامة الأردني رقم 47 لسنة 2008، نجد أنه جعل وزارة الصحة مسؤولة عن جميع الشؤون الصحية في المملكة، ومنها ما يتعلق بالحفاظ على الصحة العامة بتقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والرقابية. وهذا يعني أن دور الوزارة مرافق لدور المؤسسة العامة للغذاء والدواء، كل من الجانب المختص بها، لتكامل كل منهما الأخرى في منع التلوث الغذائي وآثاره الصحية، وما للغذاء من أثر على الصحة العامة، ومنع سوء التغذية، ومحاربة المسببات لها.

وقد منح المشرع وزارة الصحة انطلاقاً من نص المادتين (36) و(38) من القانون صلاحية مراقبة مياه الشرب للتحقق من صلاحيتها للاستهلاك البشري، وخلوها من كل الملوثات، وخوّل المشرع الأردني وزارة الصحة - أيضاً - مراقبة الباعة المتجولين والأشخاص الذين يزاولون أي حرفة صغيرة، مثل البقالات والمخابز والمطاعم وما شابهها⁽²³⁾.

وهذا يعني - على ما يرى الباحثان - أن الدور تشاركي بين المؤسسة العامة للغذاء ووزارة الصحة في التعاون لمراقبة الغذاء، وكل ما له من دور في تشكيل وإعداد هذا الغذاء، سواء من حيث البيئة ذات الصلة، أو في الأعمال التحضيرية والتصنيعية والتداولية المتعلقة به.

الفرع الثاني

دور الجهات اللامركزية المكلفة

بحماية الغذاء من التلوث

تقوم البلديات والإدارات المحلية بدور بارز في حماية الغذاء من التلوث وحماية المستهلك؛ انطلاقاً من النصوص التشريعية المانحة لها هذه الصلاحيات.

أولاً: الجهات اللامركزية المعنية بحماية الغذاء في السعودية

في المملكة العربية السعودية أناط المشرع مسؤولية حماية الغذاء بهيئة الغذاء والدواء التي شرعت في إعداد مسودة لم تصدر بعد للائحة خاصة بذلك، تطبق هذه اللائحة على

(22) المادتين (6) و(10) من قانون الغذاء الأردني.

(23) المادة (1/57) من قانون الصحة العامة الأردني.

المنشأة الغذائية التي تقوم بتصنيع، أو معالجة، أو تعبئة، أو تخزين المنتجات الغذائية، استناداً إلى المادة (29) من نظام الغذاء، والتي نصت على أنه: «للهيئة اعتماد المنهج الوقائي المناسب لضمان سلامة الغذاء خلال مراحل السلسلة الغذائية، ولها في سبيل ذلك فرض النظم الفنية الكفيلة بتحقيقه».

ثانياً: الجهات اللامركزية والمعنية بحماية الغذاء في الأردن

منح قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015، في المادة (5/أ) صلاحيات تمكنها من حماية الغذاء بقولها: «... تناط بالمجلس ضمن حدود البلدية السلطات والصلاحيات التالية: (...) 12- تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة بكل صنف (...)». 20- إنشاء المسالخ وأسواق بيع الحيوانات والمواشي والطيور، وفحص المعد للذبح منها، واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض...».

كما منح المشرع المجالس المحلية صفة مراقبة المحال والأعمال المقلقة للراحة، أو المضرة بالصحة العامة (...)، ومراقبة المواد الغذائية، واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها، وإتلاف الفاسد منها.

وهذا يعني أن المشرع قد وسّع من نطاق اختصاص المجالس المحلية؛ ليشرك الهيئات المركزية عملها في متابعة ومراقبة الإشراف على الغذاء. ونصت المادة (4) من قانون الحرف والصناعة رقم (16) لسنة 1953 على أنه: «لا يجوز لأحد أن يتعاطى أية حرفة مصنفة في أية منطقة يسري عليها هذا القانون إلا إذا كان يحمل رخصة صادرة بمقتضاه من سلطة الترخيص».

وجاء حكم محكمة بداية إربد بصفتها الاستئنافية، تأكيداً لنص المشرع؛ حيث إنه بتاريخ 14 يوليو 2015 تقدم المستأنف للطعن في القرار الصادر عن قاضي صلح جزاء الكورة بتاريخ 29 يونيو 2015 الصادر في القضية الصلحية الجزائية، المتضمن بجرم تعاطي حرفة مصنفة من دون رخصة لأحكام المادة (1/9/أ) من قانون الحرف والصناعات، والحكم عليه بحدود ذات المادة بالغرامة عشرة دنانير والرسوم⁽²⁴⁾.

ونلاحظ أن المشرع في المادة (4) ألزم كل من يتعاطى أي حرفة بالحصول على ترخيص مجيز له تعاطي هذه الحرفة وذلك من السلطة المختصة.

كما نصت المادة (5) من نظام مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين رقم (81) لسنة 2009 على أنه: «لا يجوز لأي شخص مزاوله عمل بائع متجول ما لم يكن حاصلًا على ترخيص بذلك من البلدية».

(24) حكم محكمة بداية إربد رقم 15-07-2896، بتاريخ 1 أكتوبر 2015، موقع قسطاس www.qistas.com.

مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة تصدر الوزارة رخص الاستيراد والتصدير للمنتجات الزراعية ومدخلات الإنتاج الزراعي الخاضع استيرادها أو تصديرها لرخص مما تحتاج إليه المملكة، وبما لا يتعارض مع الالتزامات المترتبة على المملكة بموجب الاتفاقيات والبروتوكولات التي تكون طرفاً فيها.

الفرع الثالث

الهيئات الخاصة وحماية الغذاء من التلوث

يُقصد بهذه الهيئات تلك التي أنشأها المشرع، وجعل من اختصاصها حماية المستهلك، لاسيما مما قد يلحق به من أضرار ومخاطر؛ نتيجة تداول الغذاء الملوث، أو التالف، أو الذي لحقه الغش.

أولاً: الهيئات الخاصة في المملكة العربية السعودية

تولت المملكة العربية السعودية إنشاء أجهزة خاصة لمتابعة حماية الغذاء وحفظه، ومراقبة المتعاملين به، وتقرير الاشتراطات اللازمة للحيلولة دون وقوع الضرر ومحاسبة المتسبب فيه، وتتمثل هذه الأجهزة في:

1- الهيئة العامة للغذاء والدواء، والتي استحدثتها المملكة للقيام بالأعمال المتعلقة بحماية الغذاء، ومنح التراخيص ومتابعتها، والقائمين عليها، وعليه فقد تمت صياغة الاشتراطات الصحية اللازمة لقيام الهيئة بمهامها، حيث نصت المادة الأولى من هذه الاشتراطات على أن: «1- الهدف من هذه الاشتراطات تحقيق مستوى عالٍ من الحماية لصحة الإنسان والحيوان والبيئة، ووضع القواعد والمسؤوليات والاشتراطات العامة والخاصة لأصحاب المنشآت الغذائية حول سلامة ومأمونية المنتجات الغذائية...». كما تضمنت هذا الاشتراطات الأحكام المتعلقة بالغذاء، سواء أكان مُصنَّعاً في السعودية، أم مُستورداً من الخارج.

وقد بلغ تطور الهيئة في متابعتها الشؤون الغذائية أن استحدثت، عبر موقعها الإلكتروني، العديد من القنوات المتخصصة في الأنواع الغذائية، وميزتها عن الأغذية للإنسان، وتلك المنتجات الحيوانية، مثل الأعلاف وتمييزها عن الأدوية؛ إذ يتم إدخال البيانات والتعامل معها إلكترونياً، وبما يضمن سرعة متابعة العمليات، وضبط أي تلاعب أو غش بها.

2- وكالة وزارة التجارة لحماية المستهلك، والتي تختص بحماية المستهلك من الغش والخداع والتقليد والإعلانات المضللة، وبالرقابة على السلع والخدمات لضمان سلامتها، وبرفع وعي المستهلك. ويرتبط بهذه الوكالة العديد من الإدارات المعنية بحفظ الغذاء، كما تتابع هذه الإدارات الأسعار وجودة الغذاء وتوافره.

ثانياً: الهيئات الخاصة في الأردن

تتوزع هذه الهيئات بين المؤسسة العامة للمواصفات والمقاييس والجمعية الوطنية لحماية المستهلكين والجمعية الملكية للتوعية الصحية.

1- المؤسسة العامة للمواصفات والمقاييس، والتي أُسِّست بموجب القانون رقم 15 لسنة 1994، المُعدَّل بموجب القانون رقم 22 لسنة 2000، بعد أن كانت إحدى هيئات وزارة الصناعة والتجارة⁽²⁵⁾. وتتكون المؤسسة من عدة مديريات وأقسام، أهمها قسم الصناعات الغذائية، ومديرية التفتيش والرقابة، والتي يُعد من أهم اختصاصاتها ضمان مطابقة المنتجات المطروحة في الأسواق للقواعد الفنية والمتطلبات الإلزامية لحماية صحة الإنسان وسلامته، وتقديم خدمات ومنتجات ذات جودة عالية لتعزيز الثقة بالمنتجات والخدمات الوطنية، والمساهمة في تحسين الوضع البيئي والصحي في الأردن⁽²⁶⁾.

ولتحقيق مديرية التفتيش الغاية منها فإن لديها تقسيماً إدارياً يحقق أهدافها، حيث تعمل أقسام ومديريات مؤسسة المواصفات والمقاييس تحت إشرافها ورقابتها، بعد تقسيم الاختصاصات والمهام عليها، لاسيما في ظل الاختصاصات الرئيسية للمؤسسة في مجال الرقابة على الغذاء⁽²⁷⁾، خاصة فيما يتعلق منها بمنح شهادات المطابقة والجودة الأردنية، بما يضمن عدم تداول، أو استيراد، أو تصنيع، أي مواد غذائية لا تراعي المواصفات والاشتراطات الصحية المشروطة ضمن المعايير الوطنية والدولية المسموح بها.

2- الجمعية الوطنية لحماية المستهلك⁽²⁸⁾، وقد أُسِّست في العام 1989؛ لتشكّل الحلقة الأولى لحماية المستهلك في غذائه، عبر التعرف على المشكلات التي تواجه المستهلكين، ونشر الوعي الغذائي لديهم بالتعاون مع الأجهزة المختصة، ومحاربة

(25) التقرير السنوي لمؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية لسنة 2012.

(26) مؤسسة المواصفات والمقاييس، الموقع الإلكتروني <http://www.jsmo.gov.jo>

(27) عبدالرحمن محمد التلاهي، رقابة الضبط الإداري على الغذاء والدواء في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء، الأردن، 2015، ص 58 و59.

(28) الموقع الإلكتروني للجمعية الوطنية لحماية المستهلك <http://www.cirilsociety-jo.net>

الغش والتلاعب ومنع الاحتكار، ورسم الطريقة القانونية لحماية المستهلك وآلية المطالبة بحقوقه، بل وعمل برامج تلفزيونية ميدانية لحماية المستهلك، والتفتيش على المحال بالتساوي مع رجال الضابطة العدلية.

3- الجمعية الملكية للتوعية الصحية، والتي أُسِّست في العام 2005، وتسعى لزيادة الوعي والتثقيف الصحي، والنهوض بمستوى الوعي باتباع أنماط حياة صحية، وإتباع القواعد الصحية، ومراعاة الغذاء الصحي السليم⁽²⁹⁾.

المطلب الثاني

أساليب الضبط الإداري للرقابة على الغذاء

يسعى الضبط الإداري، بوصفه وسيلة وقائية تحول دون وقوع التلوث الغذائي، إلى تحقيق التوازن بين نشاط الإدارة في حفظ الغذاء وصلاحيته، وبين حقوق الأفراد وحررياتهم، ولكي تتحقق غاية الضبط الإداري كان لا بد من منح هيئات الضبط الإداري الوسائل القانونية اللازمة التي تمكنها من تحقيق أهدافها، والتي تتدرج بين أنظمة الضبط الإداري، والقرارات، والأوامر الفردية؛ بوصفها وسائل الضبط.

الفرع الأول

وسائل الضبط الإداري في مجال الغذاء

منح المشرع الإدارة مكنات ووسائل قانونية للقيام بأعمالها، من بينها أنظمة الضبط الإداري بوصفها قواعد عامة ومجردة، والقرارات الإدارية الفردية.

أولاً: أنظمة الضبط الإداري

هي قواعد مُجرّدة تتضمن أحكاماً عامة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بكل عناصره، متضمنة الأوامر والنواهي والجزاءات لمن يخالفها⁽³⁰⁾. وقد نص قانون

(29) الموقع الإلكتروني للجمعية الملكية للتوعية الصحية:

<http://www.civilsoCiety-Jo.net/or/or gauizetion/354>

(30) نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة - دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، م3، ع1، فبراير 2006، ص84؛ عبدالرحمن سامح عبدالله، القانون الإداري السعودي - التنظيم الإداري، دار الكتاب الجامعي، الرياض، د.ت، ص111.

الغذاء الأردني، في المادة (14) على أنه: «مع مراعاة التشريعات النافذة المفعول المتعلقة بالاستيراد والتصدير، يُمنع إدخال أي غذاء للاستعمالات الخاصة أو أي مضاف أو مكمل غذائي للمملكة، وتداوله فيها قبل صدور موافقة المؤسسة عليها ضمن الشروط والتعليمات التي يصدرها المجلس لذلك»، ونصت المادة (16) أيضاً على أنه: «يُمنع إدخال أي غذاء أو تداوله في المملكة إذا كان مغشوشاً أو موصوفاً وصفاً كاذباً أو غير صالح للاستهلاك البشري».

كما نصت مواد نظام الغذاء في المملكة العربية السعودية⁽³¹⁾ في المادة (7) على أنه: «لا يجوز فسخ الغذاء المستورد إلا بعد موافقة الهيئة وفقاً للشروط والمتطلبات والإجراءات التي تحددها اللائحة، وتصدر الهيئة اللوائح المنظمة لإجراءات الإذن بفسخ الغذاء المستورد إلى المملكة»، ونصت المادة (11) على أنه: «لا يجوز الإعلان عن الغذاء إلا بموافقة من الهيئة وفق الشروط والمتطلبات التي تحددها اللائحة»، كما نصت المادة (13) على أنه: «لا يجوز لأي منشأة غذائية تداول الغذاء قبل الحصول على ترخيص فني من الهيئة، وفقاً للمتطلبات والشروط والإجراءات التي تحددها اللائحة».

ويتضح من هذه النصوص اتصافها بالسمة العمومية لتتنطبق على أي غذاء مهما كان مصدره؛ فهذه الأنظمة محددة غاياتها بأهداف الضبط الإداري⁽³²⁾.

كما نصت المادة (3) من الاشتراطات الصحية السعودية، تحت عنوان الالتزامات العامة، على أن: «يضمن مشغلو المنشآت الغذائية أن كل مراحل السلسلة الغذائية مثل الاستلام والإنتاج والتجهيز والتوزيع والحفظ والتخزين والعرض في السوق التي تحت سيطرتها تلبى الاشتراطات الصحية ذات الصلة المنصوص عليها في هذه الاشتراطات».

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن هناك مجموعة من اللوائح والأدلة المحدثة لمشروع الرقابة الصحية⁽³³⁾، والتي تضمنت العديد من اللوائح والأنظمة حول الاشتراطات الصحية اللازمة في العديد من المواد الغذائية، والتي توجب على المتعاملين بها التقيد بها بوصفها قواعد عامة مجردة تسري على كل المخاطبين بها.

(31) نظام صادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/1) بتاريخ 1436/1/6هـ.

(32) رمضان مطير، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم في ندوة حول دور التشريعات في حماية البيئة، الشارقة - الإمارات العربية المتحدة، 7 - 11 مايو 2006، ص 13.

(33) وزارة الشؤون البلدية، اللوائح والأدلة المحدثة لمشروع الرقابة الصحية الصادر بموجب قرار وزاري رقم 49124، تاريخ 1440/9/21هـ، المبلغة بتعميم رقم 52755، تاريخ 1440/10/21هـ.

ثانيًا: القرارات الإدارية الفردية⁽³⁴⁾

وهي القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد، أو عدد معين معروف ومعلوم للإدارة، وهي القرارات التي تشترط لصحة صدورها استنادها إلى قواعد تنظيمية عامة، ومن ذلك ما تضمنته المادة (17) من قانون الغذاء الأردني من مفردات تتضمن أوامر فردية لكل منشأة غذائية، منها ما تعلق بوجود تسمية مسؤول مختص يتولى مجموعة مهام، أبرزها التحقق من مطابقة الغذاء المتداول في المؤسسة الغذائية للقواعد الفنية في كل مراحل تداول التعامل مع الغذاء، بما ينسجم مع الاشتراطات الصحية⁽³⁵⁾، ومنها مثلًا: في ظل «وباء كورونا»، باستبعاد أي عامل في المؤسسة يصاب بالوباء، باعتبار أن ذلك قد يؤثر على سلامة الغذاء.

ويؤكد الباحثان انطباق الشروط العامة للقرارات الضبطية على القرارات الفردية المتصلة بالغذاء⁽³⁶⁾، ومن ذلك أوامر إزالة النفايات في الأماكن العامة.

وفي المملكة العربية السعودية نجد العديد من النصوص التي تضمنت الأوامر الفردية لمطبقي الاشتراطات الصحية، مثل تلك التي نجدها - مثلًا - بخصوص الاشتراطات الصحية لمحلات بيع الخضار والفواكه، ومن ذلك المادة (11) من هذه الاشتراطات، تحت بند الاشتراطات الصحية الخاصة، وتلك المتعلقة بالعمل الصيدلاني مثلًا.

الفرع الثاني

أساليب الضبط الإداري للضبط الغذائي

وتتجلى أبرز هذه القرارات الفردية في وسائل تقنية قانونية، في سبيل حماية الغذاء

أولاً: الترخيص أو الإذن المسبق

ويقتضي ذلك وجوب حصول الفرد على الموافقة المسبقة لتصرفه، أي عدم جواز البدء في المشروع، أو في عمل ما لم يحصل على الموافقة اللازمة لذلك. وغاية هذا الأسلوب الضبطي هي مراقبة الأنشطة قبل المباشرة فيها؛ للتحقق من عدم إمكان إلحاقها الضرر، أو عدم وجود نتائج ضارة من مباشرتها؛ فهي إجراء احتياطي يحول دون وقوع

(34) حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، التنظيم الإداري، ط2، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1437هـ/2016م، ص289.

(35) انظر المادتين (171) و(191) من قانون الغذاء الأردني.

(36) عيسى دحمن، مرجع سابق، ص141.

الضرر، وعليه فإن الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدّر المشرّع خطورته على المجتمع، وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص المسبق⁽³⁷⁾.

ومن ذلك - مثلاً - نص المادة (53) من نظام الأبنية للمدن والقرى الأردني، رقم 21 لسنة 2019، على أن: «يكون ترخيص المنشآت الزراعية خارج مناطق التنظيم على النحو التالي: أ- ترخص حظائر الحيوانات والدواجن وفقاً للشروط التالية... ب- ترخص معاصر الزيتون وفقاً للشروط...».

وهذا يعني عدم جواز الشروع في بناء معاصر الزيتون، أو تشغيلها، أو بناء الحظائر، ما لم تتحقق الشروط اللازمة بموجب النص السابق.

وكذلك نصت المادة (9) من قانون الزراعة الأردني، رقم 13 لسنة 2015 على أن: «... تصدر الوزارة رخص الاستيراد والتصدير للمنتجات الزراعية ومدخلات الإنتاج الزراعي...».

ويرى الباحث أن هذه الرخص، بموجب النص السابق، هي رخص وجوبية لا يصح العمل من دون الحصول عليها، بما يسمح للمشرّع بإيقاع جزاءات إدارية على من يخالف نظام الرخص ويباشر العمل من دون الحصول عليها، ومن ذلك مثلاً نص المادة (42/ج) من القانون ذاته على أنه: «يُعاقب كل من يقوم بإنشاء مزرعة أو مفرخة دون ترخيص بغرامة... وإذا لم يتم ترخيصها يتم إغلاقها بأمر من الحاكم الإداري وبإشرافه».

ونجد العديد من النصوص التي تشترط وجوب الحصول على ترخيص مسبق للأنشطة المتصلة بالغذاء في المملكة العربية السعودية، ومنها المادة (5) من نظام المنشآت والمستحضرات الصيدلانية⁽³⁸⁾، التي تنص على أنه: «يُشترط لمنح ترخيص لفتح مصنع للمستحضرات الصيدلانية والعشبية ما يأتي...»، كما تنص المادة (12) من نظام الغذاء السعودي، في الفصل الرابع منه، تحت عنوان التراخيص على أنه: «لا يجوز لأي مختبر التعامل مع الغذاء قبل الحصول على ترخيص الهيئة وفق الشروط والمتطلبات التي تحددها اللائحة».

(37) فهد الدغيثر، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة - ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، جامعة الملك سعود، دن، الرياض، 1435هـ، ص85؛ نواف كنعان، مرجع سابق، ص93.

(38) المادة (5) من نظام المنشآت والمستحضرات الصيدلانية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/31 تاريخ 1425/6/1هـ ولائحته التنفيذية لسنة 1440هـ.

ثانياً: الإلزام

وهو إلزام المشرّع الأفراد القيام بتصرف معيّن بالجانب الإيجابي يمنع تلوث البيئة بعناصرها المختلفة، ويلزم بحمايتها، أو من تسبب في تلويث البيئة والغذاء خاصة بإزالة الآثار الناتجة عن فعله أو إهماله⁽³⁹⁾.

وذهب المشرّع السعودي إلى وجوب الالتزام بالاشتراطات الصحية العديدة، ومنها مثلاً المادة (22) من الاشتراطات الصحية للمخابز، والتي يحدد فيها المشرّع ما تعلق بتخزين ونقل المنتج النهائي للمخابز الآلية والنصف آلية، والمادة (11) و(12) من الاشتراطات الصحية الخاصة بمحلات بيع الخضار والفواكه.

ومن ذلك أيضاً نص المشرّع الأردني في المادة (19) من قانون الغذاء على أنه: «للمجلس أن يصدر تعليمات يلزم بها أي منتج أو مستورد لأي غذاء»، كما نصت المادة 7 من قانون الزراعة الأردني على أن: «... على الوزارة أن تتخذ تدابير الصحة والصحة النباتية والصحة الحيوانية الضرورية والمناسبة لتحقيق الأهداف التالية: أ- حماية صحة الحيوان والنبات... ب- حماية صحة الإنسان والحيوان في المملكة من المخاطر الناتجة من الإضافات أو الملوثات أو السموم أو الكائنات العضوية... ج- حماية صحة الإنسان من المخاطر الناتجة من الأمراض التي تحملها المنتجات الزراعية أو من دخول الآفات أو انتشارها...».

ويرى الباحثان، مما سبق، إلزام المشرّع بوجوب اتخاذ تدابير الصحة، والصحة النباتية، والحيوانية، لتحقيق الحماية للغذاء من الملوثات والآفات وغيرها.

ثالثاً: الحظر ويقصد به منع القيام بنشاط أو عمل ما

وهو أشد أنواع الضبط الإداري تقييداً للحريات، وهذا المنع ليس إلا لتحقيق حماية النظام العام⁽⁴⁰⁾، مثل: حظر استيراد مادة زراعية معيّنة، ومن ذلك أن أخذ المشرّع السعودي بالاتجاه ذاته؛ إذ حدد - مثلاً - في المادة (12) من الاشتراطات الصحية الخاصة بالخضار والفاكهة بشأن حظر بيع وعرض الفاكهة والخضار التالفة أو الذابلة أو العفنة وغيرها؛ مما يجعلها غير صالحة للاستهلاك البشري، كما نجد أيضاً الفصل الخامس من نظام الغذاء السعودي، والذي حظر تداول الغذاء ضمن قواعد محددة، ضمن عنوان تداول الغذاء في المادة (16) منه.

(39) عيسى دحمن، مرجع سابق، ص150.

(40) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الجود للنشر، الجزائر، 2007، ص384.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة (4) من قانون الغذاء الأردني، في معرض بيانها مهام المؤسسة العامة للغذاء والدواء في حظر بعض الأعمال، ومنها منع تداول أي غذاء أو إدخاله للمملكة قبل فحصه، وثبوت صلاحيته للاستهلاك البشري، ومطابقتها الشروط المعتمدة لسلامة الغذاء، إذ جاء فيها: «د - منع تداول أي غذاء أو إدخاله للمملكة يثبت عدم مطابقتها للقواعد الفنية وتدابير الصحة المعمول بها...».

وكذلك نصت المادة (9) من قانون الزراعة الأردني بشأن حظر استيراد أو تصدير المنتجات الزراعية، ومدخلات الإنتاج الزراعي، ما لم تكن مرفقة بشهادة صحية معتمدة تؤكد توافقها مع متطلبات الصحة. ونصت المادة (15/د) من القانون نفسه أيضاً على أنه: «يحظر استعمال المياه العادمة أو المعالجة في غسل النباتات والمنتجات النباتية ويعاقب كل من يقوم بذلك بغرامة... ويلزم المخالف بإتلاف تلك النباتات والمنتجات...»⁽⁴¹⁾.

المطلب الثالث

الجزاء الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء

لضمان حسن تطبيق أحكام القانون، ولضمان الحماية الأعلى للغذاء، فرض المشرع، في المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية جزاءات وعقوبات على من يخالفها. وعليه فقد مكنت التشريعات البيئية هيئات الضبط الإداري لديها من اتباع الوسائل العلاجية الهادفة إلى معاقبة المخالفات البيئية والحد منها، والحيولة دون تفاقمها؛ حيث تستعين الإدارة - في سبيل علاج التلوث - بجزاءات إدارية⁽⁴²⁾ تختلف باختلاف درجة المخالفة وشدتها، وتتنوع بين جزاءات مالية، وأخرى غير مالية.

الفرع الأول

الجزاءات الإدارية غير المالية

وهي جزاءات تطل النشاط ذاته لتتأى بالمخالف وتردعه عن مخالفته، ومنها:

1- الإجراءات والجزاءات:

أقر المشرع في المملكة العربية السعودية إجراءات وجزاءات تبدأ بسحب المنتج إذا ثبت أن هذا المنتج الغذائي قد يسبب ضرراً على الصحة، ومنها ما جاء في

(41) انظر كذلك في المعنى ذاته المادتين (55) و(57) من قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008، والمادة (24) من قانون الزراعة الأردني.

(42) غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، م18، ع1، مارس 1994، ص285.

المادة (33) من نظام الغذاء والتي تنص على أنه: «إذا توافر للهيئة دليل على أن هناك منتجاً غذائياً قد يُسبب ضرراً على صحة المستهلك، أو الصحة العامة؛ فلها الأمر بسحب المنتج، أو استرجاعه ومنع تداوله وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة».

كما أعطى المشرع الجهة المختصة حق التصرف في هذا المنتج بالإتلاف، وفقاً للمادة (34) من النظام ذاته، والتي تنص على أن: «للهيئة أن تأمر إدارياً بإتلاف أي منتج غذائي مخالف لأحكام هذا النظام ولوائح متى كان تداوله يُسبب ضرراً على صحة المستهلك أو الصحة العامة، وتحدد اللائحة إجراءات الإتلاف».

أما فيما يخص البيئة، فقد نصت المادة (43) من نظام البيئة السعودي على أن على المخالف ضرورة إزالة الآثار المترتبة على المخالفة، وإعادة التأهيل ودفع التعويضات، وذلك وفقاً لما تحدده اللوائح. وأعطت حق التنسيق في هذا الشأن لوزارة الداخلية، وإحالة المخالف إلى النيابة العامة.

أما فيما يتعلق بتشديد العقوبات، فقد جاءت المادة (36) من نظام الغذاء السعودي بغرامات مالية مشددة، قد يصل بعضها إلى السجن، وذلك بهدف حماية الغذاء من التعدي، كالتالي:

- غرامة لا تزيد على مليون ريال.
- منع المخالف من ممارسة أي عمل غذائي، وذلك لمدة لا تتجاوز مائة وثمانين يوماً.
- تعليق الترخيص لمدة لا تتجاوز عاماً.
- إلغاء الترخيص.

وتجوز مضاعفة العقوبة - في حال تكرار ارتكاب المخالفة - أو إذا كانت المخالفة تتمثل في التسبب عمداً في تداول 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.

أما نظام البيئة السعودي فقد بين أن أفعال إلقاء مياه الصرف أو أي مكونات سائلة - غير معالجة - أو تصريفها، أو حقنها في الآبار الجوفية، أو في أي وسط بيئي، أو في أي منطقة من مناطق المنكشفات الصخرية للطبقات المائية؛ لأي سبب كان، أو إلقاء أو تصريف وسائط النقل البحري، لأي من الملوثات الناتجة من المياه

العادمة، وبقايا الحمولة، والنفايات، والمكوّنات السائلة، وانحلال المواد المانعة لالتصاق الشوائب، أو التخلص من النفايات الخطرة في الأوساط البيئية، أو الاتجار في الكائنات الفطرية المهدة بالانقراض ومشتقاتها ومنتجاتها، أو قتلها، أو صيدها، تعد من المخالفات لأحكام النظام، وتستلزم توقيع الجزاءات التالية:

- غرامة لا تزيد على (20.000.000) عشرين مليون ريال.
- تعليق الترخيص أو التصريح لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- إلغاء الترخيص أو التصريح.

أما في المملكة الأردنية الهاشمية فالإنذار، وهو أخف الجزاءات، يتضمن تنبيه المخالف لما ارتكبه، ودعوته إلى إزالة المخالفة، وتصويب وضعه، ومن ذلك نصت المادة (21/د) من قانون الرقابة على الغذاء لسنة 2003 على أنه: «... للمدير العام أو من يفوضه خطياً... توجيه إنذار لصاحب المكان المخالف ومديره يحدد فيه مدة لإزالة المخالفة فإذا لم تتم إزالتها في المدة المحددة يقرر إحالة المخالفة للمحكمة المختصة...».

أما قانون الغذاء الحالي الأردني للعام 2015 فقد جاء خالياً من أي نص يتضمن الإشارة إلى الإعذار للمخالف؛ مما يُعد قصوراً تشريعياً يجب على المشرع الأردني استدرأه، ومن ذلك، أيضاً، نص المادة (41) من قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، لسنة 1966 على أنه: «إذا ثبت للجنة المحلية أو اللوائية... طرح أو تجميع أو تصريف النفايات من المياه العادمة للمساكن أو المصانع أو الزرائب أو الإسطبلات قد يُسبب مكاره أو أضراراً... فلها أن تصدر إلى الشخص المسؤول إخطاراً بإزالة المكروهة أو منع الضرر خلال مدة معيّنة في الإخطار...». وهذا يعني أنه إذا لم تتم إزالة المكروهة فيطبق إجراءات الفقرة الثانية من المادة (42)، وهي إيقاف الجزاء المالي (الغرامة)، والإزالة على نفقة المتسبب.

2- الغلق الإداري (وقف النشاط):

وهو من أشد الجزاءات التي تنطوي على وقف مزاولة النشاط عبر غلق المنشأة المخالفة؛ مما يعني تكبد المخالف خسائر مالية كفيفة بمنع عودته لمخالفة الشروط الصحية، وتقوم الإدارة بهذا النشاط عادة إذا لم يجد إعدارها نفعاً بعدم استجابة المخالف له. ومن ذلك، مثلاً، ما نصت عليه المادة (22/ح) من قانون الغذاء الأردني على أن: «1- تُشكّل في المؤسسة لجنة إيقاف أو إغلاق المنشآت المخالفة. 2- تتولى

اللجنة صلاحية التنسيب للمدير العام لإصدار قرار بإيقافه أو إغلاق المنشأة الغذائية المخالفة عن العمل إلى حين تصويب أوضاعها...». ويرى الباحثان أن دعوة المشرع إلى تشكيل لجنة تنسب بقرار الغلق تعد مسالة إيجابية تحول دون تعسف الإدارة وتسرعها في اتخاذ قرار الغلق؛ لما ينطوي عليه من أضرار وخسائر تلحق بصاحب المنشأة.

وتنص المادة (67) من قانون الصحة العامة الأردني على أن: «أ- للمحكمة أن تقرر إغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة، وإغلاق مصادر وشبكات المياه حفاظاً على الصحة العامة. ب- للوزير أن يقرر إغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة وإغلاق مصادر شبكات المياه وحجز الآليات والألات المسببة للضرر للمدة التي يراها مناسبة ولحين إزالة المخالفة».

ويرى الباحثان، في هذا النص، تشدداً أعلى بمنح الصلاحية للقضاء، وأخرى للوزير (صلاحية حجز الآليات المسببة للضرر)، وهذا عقاب أشد تسعى من خلاله الإدارة إلى حماية الغذاء، وتأكيد من المشرع على أهمية حماية الغذاء⁽⁴³⁾. كما أن في هذا النص منح صلاحيات أوسع وأشد لجهات الإدارة والقضاء في فرض الجزاءات على المتسبب في تلويث الغذاء، وفق وقائع وظروف ارتكاب المخالفة.

وفي المملكة العربية السعودية نجد مثلاً أن المادة (31) من نظام الغذاء تنص على أنه: «للهيئة إذا كان هناك خطر محتمل يهدد صحة المستهلك أو الصحة العامة في منشأة غذائية أو مرافقها أو منتجاتها أو أي من محتوياتها أن تصدر أمراً بإغلاق هذه المنشأة أو أي من مرافقها وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة».

3- سحب الترخيص:

وهو من العقوبات القاسية التي تعني إلغاء الترخيص الذي يسمح لك بمزاولة النشاط الذي كان من شأن مزاولته إلحاق الأذى، وتحقق التلوث الغذائي، وهو ما خالف صاحبه شروط منحه، فالإدارة تمنح الترخيص لمزاولة النشاط بشروط وضوابط؛ فيحرم صاحبه منه متى ما خالف الشروط التي كانت سبباً في منحه له، والسحب مؤقت أو دائم⁽⁴⁴⁾. ونص القانون السعودي، في الفصل الحادي عشر (عقوبات)، وضمن المادة (36) وما بعدها على جملة من العقوبات التي تسلسلت

(43) انظر كذلك نص المادة (16/ب) من قانون الزراعة الأردني.

(44) فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص 70.

بين الضعف والشدة، ما بين سحب الترخيص والغلق المؤقت والغرامة، بل وحتى الحبس للمخالفين وفرض تعويض للمتضرر.

وفي هذا - على ما يرى الباحثان - تشدد مبرر؛ لما للغذاء من أهمية لا يُستهان بها، لارتباطه بالصحة العامة والأمن الصحي، ومن ذلك نصت المادة (23/ج/3) من قانون الغذاء الأردني على أنه: «... في حال تكرار المخالفة المنصوص عليها... للمرة الثالثة تضاعف العقوبة ويتم سحب الترخيص»، والمخالفة هي تداول غذاء غير صالح للاستهلاك البشري.

كما نصت المادة (20/و/4) من قانون الزراعة الأردني على أن: «يعاقب كل من اتجر بمخصّبات أو بمنظّمات نمو نبات دون ترخيص بغرامة مقدارها ثلاثة أضعاف قيمتها المادية، ويغلق مكان الاتجار لحين تصويب المخالفة، وإذا تكررت المخالفة للمرة الثانية تُضاف الغرامة للمرة الثالثة بغلق المكان ويسحب الترخيص».

الفرع الثاني

الجزاءات الإدارية المالية

وهي الجزاءات المتعلقة بالذمة المالية لمن تُوقَّع عليه، وأهمها الغرامة، بوصفها مبلغاً مالياً تفرضه جهة الإدارة المختصة على مرتكب جريمة التلويث لفائدة الخزينة العامة، وقد تعددت التشريعات التي نصت على الغرامة كجزاء إداري على المتسبب في التلويث، ومن ذلك مثلاً حالة تداول الغذاء الموصوف وصفاً كاذباً، أو الترويج والإعلان عن غذاء موصوف وصفاً كاذباً⁽⁴⁵⁾.

ومن التطبيقات القضائية حكم محكمة استئناف عمان المتعلق بتداول غذاء منتهي الصلاحية، حيث تقدمت المستأنفة في 5 يوليو 2015 بالطعن في قرار محكمة بداية الزرقاء رقم 54 م/1/2015 الصادر في 22 يونيو 2015، والمتضمن إدانة المستأنفة بجرم تداول غذاء منتهي الصلاحية والحكم عليها بغرامة ألف دينار والرسوم⁽⁴⁶⁾.

فضلاً على الحكم الصادر عن محكمة صلح جزاء عمان رقم 14961 والمتعلق بإضافة مواد مغشوشة لزيت الزيتون، خلافاً لأحكام المادة (18/ب/4) من قانون الغذاء وعملاً

(45) انظر نص المادة (23/أ) من قانون الغذاء رقم 30 لسنة 2015.

(46) حكم محكمة استئناف عمان رقم 42137/2015، تاريخ 17 نوفمبر 2015، موقع قسطاس www.qistas.com

بالمادة (23/ب/1) من القانون ذاته، حيث قررت المحكمة الحكم على المتهم بغرامة مالية قدرها 3000 دينار ومصادرة المواد المغشوشة⁽⁴⁷⁾.

وفي التشريع السعودي نجد مثلاً المادة (37) من نظام المنشآت والمستحضرات الصيدلانية والذي ينص على أن: «تنظر اللجان المكوّنة وفقاً لنظام المؤسسات الصحية الخاصة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/40 تاريخ 1423/11/3هـ في مخالفات أحكام هذا النظام ويجوز لها دون الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في نظام آخر توقيع عقوبة أو أكثر من العقوبات التالية: 1- الإنذار. 2- غرامة مالية لا تزيد عن مائة ألف دينار. 3- إغلاق المنشأة لمدة لا تزيد عن ستين يوماً. 4- إلغاء ترخيص المنشأة».

(47) صلح جزاء عمان، تاريخ 3 مايو 2020، منشورات قراوك 5.

الخاتمة

تناولت الدراسة الحماية الإدارية للغذاء من التلوث، والوسائل والأساليب التي تتبعها هيئات الضبط الإداري في كل من المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية الهاشمية؛ للحيلولة دون وقوع التلوث الغذائي، حيث خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، نتناولها كالتالي:

أولاً: النتائج

- 1- تعد حماية الغذاء من التلوث حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، مرتبطاً بحقه في الصحة والبيئة، على الرغم من عدم تضمين المشرع الأردني نصاً صريحاً بشأنه، خلافاً للمشرع السعودي.
- 2- تتنوع التشريعات الناظمة لحماية الغذاء من التلوث، وتدرج في قوتها، والزاميتها، إلا أن النظام السعودي يمتاز بالتفصيل الدقيق والشامل لمعظم الأغذية خلافاً للمشرع الأردني.
- 3- عدم كفاية العقوبات الرادعة لمن يتسبب في التلوث الغذائي، أو يسهم فيه، أو في نشره، أو انتقاله، على الرغم من تعدد هذه العقوبات وتنوعها، بين جزاءات إدارية مالية وغير مالية، وتعدد الجهات القائمة على إيقاعها، أو تلك الراعية لحماية الغذاء والمراقبة لسلامته.

ثانياً: التوصيات

- 1- دعوة المشرع الأردني إلى النص صراحة على الحق في البيئة، والأمن الصحي، والغذائي وتبني موقف المشرع السعودي، لاسيما فيما يتعلق بالأنظمة الشاملة المفصلة لأوجه الحماية والرقابة.
- 2- ضرورة تشديد العقوبة، لاسيما الغرامة منها، على كل من يتهاون، أو يتسبب في التلوث الغذائي.
- 3- توحيد جهود جهات الرقابة المركزية، واللامركزية، المسؤولة عن مراقبة وحماية الغذاء وتحديد اختصاصاتها منعاً لتداخلها.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- الكتب:

- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، التنظيم الإداري، ط2، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1437هـ/2016م.
- ماهر جورج نسيم، تلوث الأرض والماء والهواء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة علوم القرآن، بيروت - لبنان، 1978.
- محمد حسن القحطاني:
- النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، 2021.
- القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، 2021.
- عبدالرحمن سامح عبدالله، القانون الإداري السعودي - التنظيم الإداري، دار الكتاب الجامعي، الرياض، د.ت.
- عبدالرحمن عبيد صقر، الغذاء والتغذية، ج1، أكاديمية السعودية، الرياض، 2011.
- علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الملزنية، الجزائر، 2008.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الجود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- فهد الدغيثر، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء إمام ديوان المظالم، دن، الرياض، 1435هـ.

2- الرسائل الجامعية:

- كمال وصفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، الجزائر، 2011/2010.
- عبدالرحمن محمد التلاهين، رقابة الضبط الإداري على الغذاء والدواء في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء، الأردن، 2015.
- عيسى دحمن، دور سلطات الضبط الإداري في حماية الغذاء من التلوث في القانونين الأردني والجزائري، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2017.
- فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013.

3- الأبحاث:

- إبراهيم بن عبدالله التويجري، الحماية الجزائرية للبيئة في الأنظمة السعودية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 33، بتاريخ 2 تموز 2021.
- كريم كشاكش، دور سلطات الضبط الإداري في حماية الهواء من التلوث في الأردن، دراسات - علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، م46، ع2، سنة 2019.
- ملوي زين، التلوث البحري وأحكام المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، م1، ع1، 2013/8/31.
- نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، م3، ع1، فبراير 2006.
- رمضان مطير، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم في ندوة حول دور التشريعات في حماية البيئة، الشارقة - الإمارات العربية المتحدة، 7-11 مايو 2006.
- غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، م18، ع1، مارس 1994.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

- Jean- Claude Panisset et Eric Dewailly, Contamination Alimentaire, Publié dans le Site suivante: https://espum.umontreal.ca/fileadmin/espum/documents/DSEST/Environnement_et_sante_publicque_Fondements_et_pratiques/20Chap14.pdf.
- Michel Prieur, Droit de l'environnement, 2e édition, Dalloz, Paris, 1991.

المحتوى

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---------------------------------------------------------------------|
| 77 | الملخص |
| 78 | المقدمة |
| 80 | المبحث الأول: ماهية حماية الغذاء من التلوث |
| 80 | المطلب الأول: ماهية التلوث الغذائي |
| 83 | المطلب الثاني: الأساس القانوني لحماية الغذاء من التلوث |
| 84 | الفرع الأول: الأساس الدستوري |
| 85 | الفرع الثاني: التشريعات العادية |
| 90 | المبحث الثاني: الحماية القانونية للغذاء من التلوث |
| 90 | المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري المختصة في حماية الغذاء من التلوث |
| 90 | الفرع الأول: دور الجهات المركزية المسؤولة عن حماية الغذاء من التلوث |
| 92 | الفرع الثاني: دور الجهات اللامركزية المكلفة بحماية الغذاء من التلوث |
| 94 | الفرع الثالث: الهيئات الخاصة وحماية الغذاء من التلوث |
| 96 | المطلب الثاني: أساليب الضبط الإداري للرقابة على الغذاء |
| 96 | الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري في مجال الغذاء |
| 98 | الفرع الثاني: أساليب الضبط الإداري للضبط الغذائي |
| 101 | المطلب الثالث: الجزاءات الإدارية المترتبة على تلويث الغذاء |
| 101 | الفرع الأول: الجزاءات الإدارية غير المالية |
| 105 | الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية المالية |
| 107 | الخاتمة |
| 108 | قائمة المراجع |

