سلامة الغذاء من الناحية القانونية

اعداد المحامي الدكتور بول مرقص [1]
محامٍ في الإستئناف.
دكتور في القانون.
مؤسس مكتب جوستيسيا للمحاماة

يشكل الحق بالوصول إلى الغذاء السليم حقاً عالمياً يتحقّق عندما يتسنى لجميع البشر الحصول على الغذاء الملائم دون أي تمييز.[2]
وبصرف النظر عن البعد الأخلاقي، ترتبط مسألة سلامة الغذاء بالتنمية المستدامة وموضوع الحماية الإجتماعية، مما يساهم في تكريس الطبيعة الملزمة للحق في الغذاء السليم في القانون الدولي وبعض التشريعات المحلية.[3]

التشريع الدولي

يحتل موضوع سلامة الغذاء مركزاً مهماً في التشريعات الدولية، فتنص المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه « لكل شخص الحق في مستوى معيشة كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته. ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الإجتماعية اللازمة (...)».
إلا أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ليس أول تشريع يتطرق إلى موضوع سلامة الغذاء، فتعود جذور تقنين codification مسألة سلامة الغذاء إلى منتصف القرن التاسع عشر، حين بدأ اعتماد أنظمة الرقابة على الأغذية بهدف تنقية الغذاء من الإضافات الكيميائية والألوان الإصطناعية.
أما في التشريع الدولي الحديث، فيُعتبَر الدستور الغذائي Codex Alimentarius الصادر عن منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والذي بدأ العمل فيه عام ١٩٦١، المرجعية العالمية الرسمية في موضوع سلامة الغذاء للمستهلكين ومنتجي الأغذية ومصنّعيها، والمرجع لأجهزة رقابة الجودة محلياً ودولياً.
فقد صدر الدستور الغذائي بهدف سد الثغر الناجمة عن «التضارب والتعارض بين اللوائح الغذائية في البلدان المختلفة، و(...) الإختلافات الواسعة في التشريعات الخاصة بالأغذية والتسميات والمواصفات المقبولة، (...) والتشريعات الجديدة التي لا تستند إلى أدلة علمية ولا تراعي المبادئ التغذوية».[4]
والدستور الغذائي هو عبارة عن مجموعة من المواصفات الغذائية الدولية الموحّدة التي تشمل جميع أنواع الأغذية، مصنّعة كانت أو شبه مصنّعة أو طازجة، إضافة إلى المواد التي تُستخدم في تصنيع المنتجات الغذائية بهدف حماية صحة المستهلكين وتفعيل الممارسات النزيهة في تجارة الأغذية عن طريق محاربة الغش في صناعة الأغذية. وتشكّل هذه المواصفات المختلفة ومدونات الممارسات الإستشارية والخطوط التوجيهية جزءاً مهماً من مدونة الأغذية العامة.
وقد ساهمت أحكام الدستور الغذائي بإغناء البحوث العلمية المتعلقة بالأغذية، وبتعميق وعي المجتمع العالمي حول أهمية جودة الأغذية وسلامتها والصحة العامة.

التشريع اللبناني

على الرغم من القصور التشريعي نسبياً في موضوع سلامة الغذاء، إلا أن التشريع اللبناني لا يخلو من نصوص تنظم هذه المسألة. فيحدد المرسوم رقم ١٢٢٥٣ تاريخ ١٩٦٦/٤/٢ الشروط الواجب توافرها في المواد الغذائية المعلبة أو المحفوظة.
ثم صدر قانون سلامة المواد الغذائية وتعديلاته الذي جرى تطوير أحكامه بموجب قانون حماية المستهلك الجديد[5]، مع الإشارة إلى أن التشريع اللبناني لا يزال يخلو من تشريع مستقل عن سلامة الغذاء رغم أن مشروع القانون ذي الصلة مدرج في مجلس النواب منذ سنوات بانتظار إقراره.

١- محامٍ في الإستئناف، دكتور في القانون، مؤسس مكتب جوستيسيا للمحاماة www.justiciabc.com، أستاذ في الجامعة الأميركية في بيرت AUB وفي كليَّات الحقوق.
مستشار قانوني لمجلس النواب اللبناني - لجنة حقوق الإنسان. شاركت الأستاذة نانسي نحولي من مكتب جوستيسيا في عدد من البحوث الآيلة إلى إعداد هذا المقال.
٢- التعريف المعتمد خلال القمة العالمية للغذاء عام ١٩٩٦.
٣- The Post-2015 Development Agenda and the Millennium Development Goals, published on http://www.fao.org/post-2015-mdg/14-themes/food-security-and-the-right-to-food/en/
٤- من تقرير الإجتماع مشترك بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة عام ١٩٥٠.
٥- مرسوم اشتراعي رقم ٧١ صادر في ١٩٧٣/٩/٩.
٦- قانون رقم ٦٥٩ صادر في ٢٠٠٥/٢/٤.

وبانتظار إقرار التشريع الملائم، يشكّل قانون حماية المستهلك المرجعية القانونية الأمثل في مسألة سلامة الغذاء. وينيط هذا القانون بمديرية حماية المستهلك مهمة « التثبت من نوعية وسلامة الخدمات والسلع وبخاصة الغذائية منها، والقيام بالفحوصات اللازمة بشأنها»، على ما تنص عليه المادة ٦٤ (أولاً) من قانون حماية المستهلك.
كذلك يتضمن كل من الفصلين ١٣ و١٥ من القانون أحكام عن معاينة المخالفات المتعلقة بسلامة الغذاء وإنزال العقوبات اللازمة بالمخالفين. فتنص المادة ١٠٩ على عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة وبالغرامة من عشرين إلى خمسين مليون لكل من يحوز أو يقوم ببيع مواد وهو يعلم أنها مغشوشة أو منتهية الصلاحية.
وتنص المادة ١٠٨ على عقوبة تتراوح بين الحبس من شهر لمدة سنة مع غرامة تتراوح بين عشرة ملايين وخمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية إذا كانت السلع لا تتوافق مع المواصفات المعتمدة والمتعلقة بالسلامة. وتشدِّد المادة ١١٠ العقوبة إلى ثلاث سنوات حبس وغرامة ٧٥ مليون ليرة في حال نجم عن استعمال المستهلك للسلعة تسمم أو مرض أدى إلى تعطيله عشرة أيام، وإلى ثلاث وعشر سنوات وغرامة بين ٧٥ و١٥٠ مليون ليرة في حال نتج عن المخالفة انتشار مرض وبائي أو أدت إلى التسبب بوفاة إنسان، على أن تُضاعَف العقوبة في حال التكرار. ويجوز للمحكمة أن تقرر منع المخالف من ممارسة نشاطه نهائياً أو مدة خمس سنوات على الأقل، أو أن تقرر وقف التعامل بالسلعة موضوع المخالفة أو مصادرتها وتلفها كما تنص المادة ١٢٥ من القانون.
أما على الصعيد الإداري، فإن غياب التشريع الملائم لم يحل دون تنظيم مسألة سلامة الغذاء المصنّع في لبنان، فتخضع المواد الغذائية المصنعة في لبنان لعملية تسجيل بحيث يتوجب على أي مصنع لإنتاج الغذاء، يرغب في عرض منتجاته في السوق اللبنانية، أو تصديرها، أن يتقدم بطلب تسجيل في وزارة الزراعة بهدف الحصول على شهادة الترقيم الصحي التي تثبت متابعته من قبل وزارة الزراعة لجهة الإلتزام بمتطلبات سلامة الغذاء. وعملية التسجيل تتم عن طريق تقديم كل مصنع لإنتاج الغذاء في لبنان بطلب تسجيل خطي لدى مصلحة الزراعة الإقليمية التي تحيله وفق الأصول الإدارية إلى المصلحة المختصة في المديرية العامة للزراعة، ومن ثم يسجل الطلب لدى المصلحة المختصة ليتم بعدها، بالتنسيق مع وزارة الصناعة، تكليف من يلزم الكشف على المصنع للتأكد من استيفائه شروط الإنتاج الفنية والصحية بما يتلاءم مع ممارسات التصنيع الجيدة (GMP)[7]، ووفقاً للمعايير والأنظمة اللبنانية النافذة كالمواصفات القياسية اللبنانية رقم ٦٥٦ المتعلقة بـ «القواعد العامة لصحة الغذاء»، والتوجيهات الخاصة بتطبيق « نظام تحليل المخاطر ونقاط المراقبة الحرجة (HACCP)[8] «وفق المواصفة القياسية اللبنانية رقم ٦٠٥، والمواصفات القياسية اللبنانية رقم ٦٥٤ المتعلقة بـ « نظام تطبيق معالجة وتداول الأغذية المجمدة».[9]
وللتأكد من فاعلية هذه الإجراءات وحسن تطبيقها يجري دورياً القيام بزيارات بدون موعد مسبق وبشكل مفاجىء للمصانع ومقدمي الخدمات الغذائية للتأكد من جودة وسلامة الإنتاج والتي يتم على إثرها منح الشهادات الغذائية كالـ ISO , QPA[10][11] وHACCP بهدف تطوير وتحسين طرق الإنتاج.
وتجدر الإشارة إلى أن الإنتظام الكامل في مسألة سلامة الغذاء يكون في لبنان عن طريق إقرار قانون سلامة الغذاء، وتفعيل أجهزة المراقبة كالضابطة السياحية ومديرية حماية المستهلك، لمراقبة مختلف مراحل تجارة السلع الغذائية، بدءاً من الإستيراد والمعابر والجمارك، مروراً بالمخازن وطريقة حفظ المواد الغذائية، وصولاً إلى تصريفها وبيعها وانتهاء مدة صلاحيتها، مع أهمية معاقبة المخالفين في هذا المجال.

في القانون المقارن[12]

في الولايات المتحدة الأميركية ينظم قانون تحديث سلامة الغذاء FSMA[13] الذي صدّق عليه الكونغرس الأميركي في ٢٠١٠/١٢/٢١.
ينص هذا القانون على ضوابط وقائية عدة من شأنها أن تمنح إدارة الغذاء والدّواء FDA[14] للمرة الأولى صلاحية تشريعية تتمثل في طلب ضوابط شاملة تقوم على أساس الوقاية عبر جميع أجزاء سلسلة الإمدادات الغذائية.
ويحوّل هذا القانون منهج إدارة الغذاء والدواء المتعلق بسلامة الأغذية من نظام مهمته مكافحة تفشي الأمراض إلى نظام يرمي إلى الوقاية منها.
كما ينص القانون على أن تقوم إدارة الغذاء والدواء الأميركية بوضع مقاييس علمية لسلامة إنتاج وحصاد المحاصيل الزراعية من أجل تقليص مخاطر الإصابة بأمراض خطيرة أو الوفاة، وتأتي هذه الصلاحية الجديدة في سياق تحديث نظام سلامة الغذاء.
كذلك، تساهم أحكام هذا القانون بتفعيل التفتيش باعتبار أنّه من الوسائل المهمة لمساءلة العاملين في مجال الصناعات الغذائية عن مسؤولياتهم المتعلقة بإنتاج أغذية سليمة، كما تشجع إدارة الغذاء والدواء على استخدام موارد التفتيش الخاصة بها على نحو يقوم على أساس وجود مخاطر محتملة، وعلى الإبتكار في مناهج التفتيش التي تتبعها بهدف أن تكون أكثر كفاءة وفاعلية في ظل الموارد المتوافرة.

٧- Good Manufacturing Practices
٨- Hazard Analysis and Critical Control Points
٩- http://www.agriculture.gov.lb/Arabic/AgroIndustries/FoodSafety/Pages/default.aspx
١٠- Quality Performance Accreditation
١١- International Organization for Standardization
١٢- www.mefosa.com
١٣- Food Safety Modernization Act
١٤- Food and Drug Administration

أما بالنسبة لسلامة الأغذية المستوردة فيحفز القانون إدارة الغذاء والدواء على تحقيق مقدار أكبر من الرقابة على المنتجات الغذائية التي يتم استيرادها إلى الولايات المتحدة كل عام، باعتبار أنّ ١٥٪ من موارد الأغذية الأميركية يتم استيرادها. ويشترط القانون أن يقوم المستوردون بعمليات فحص لنشاطات موردیهم لضمان سلامة الأغذية المستوردة. ويجيز لإدارة الغذاء والدواء منع دخول الأغذية المستوردة إذا رفض المرفق الأجنبي أو الدولة السماح بإجراء التفتيش، وأن تطلب شهادة، استناداً إلى معايير المخاطرة، تفيد بأن الأغذية المستوردة تمتثل لشروط سلامة الأغذية.

وتتمتع إدارة الغذاء والدواء بموجب هذا القانون بصلاحية سحب المنتجات التي لا تتوافق مع المعايير المعتمدة لسلامة الأغذية من الأسواق وذلك في إطار تعزيز قدراتها على حماية الصحة العامة.

ويشدد القانون على أهمّية تعزيز التعاون بين مختلف الوكالات المعنية بسلامة الأغذية سواء كانت فيدرالية أو ضمن الولايات أو محلية أو إقليمية أو أجنبية في سبيل تحقيق أهداف الصحة العامة.

أما على صعيد الإتحاد الأوروبي، فتُعنى الهيئة الأوروبية لسلامة الأغذية European Food Safety Authority بمسألة سلامة الغذاء بما في ذلك سلامة وصحة الحيوانات، وحماية وسلامة النبات، وترشد الدول الأعضاء والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية إلى اتخاذ إجراءات مكافحة مخاطر في الوقت المناسب لضمان حماية السلسلة الغذائية وصحة المستهلكين الأوروبيين.

كذلك يصدر البرلمان الأوروبي توجيهات ولوائح[١٥] إلزامية للدول الأعضاء بشأن سلامة الغذاء، ويحق للدول الأعضاء اعتماد تشريعات وضوابط داخلية متعلقة بسلامة الغذاء، شرط ألا تعوق التبادل التجاري مع الدول الأخرى.

خلاصة

ترتبط مسألة سلامة الغذاء بموضوعات أخرى تتعلق بالتنمية المستدامة كالتطور الإقتصادي، الحماية الإجتماعية، الحصول على الخدمات الملائمة من ماء وطاقة وتقديمات صحية وتعقيم وإدارة الموارد الطبيعية وحماية الأنظمة البيئية. لذلك يتطلب تأمين سلامة الغذاء على الصعيد الدولي أفعالاً على أصعدة عدة أبرزها تطوير حوكمة الأنظمة الغذائية، الإستثمارات اللازمة في المناطق الزراعية وفي مجالات الصحة والتعليم، تمكين المنتجين الصغار لكي يتمكنوا من الإنتاج وفقاً للمعايير السليمة المعتمدة، وتفعيل أدوات الحماية الإجتماعية للحد من المخاطر.

أما في لبنان، فيطرح ملف سلامة الغذاء - لاسيما في الوقت الراهن - دور الدولة التشريعي والتنظيمي والرقابي والقضائي في لبنان، وذلك في استمرار غياب تشريع مستقل وظهور الحاجة إلى تعزيز المراقبة في المرافئ اللبنانية والمعابر الحدودية، والتشدد بالأحكام القضائية، وترفيع اداء مصلحة حماية المستهلك عبر ملء الشواغر، وضبط المختبرات ووضعها تحت إشراف معهد البحوث الصناعية، وتوفير الخدمات الإستشارية والتدريبية الضرورية لتطوير المؤسسات، وخصوصاً تلك المعنية بالغذاء والسياحة.

لذلك تبرز الأهمية لاتباع المعايير والمواصفات المعتمدة دولياً ومواكبتها بآليات الإشراف والتطبيق لمحاسبة المخالفين، لأن سلامة الإنسان ترتبط بسلامة الغذاء الذي يتناوله.

١٥- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety