



منظمة الصحة
العالمية

منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



A

GF 02/5a

البند 4 - 2 من جدول الأعمال

المنتدى العالمي الثاني للمسؤولين عن سلامة الأغذية المشترك بين

منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية

بانكوك، تايلند من 12 إلى 14 أكتوبر/ تشرين الأول 2004

الأساس القانوني للرقابة الرسمية وغير الرسمية على سلامة الأغذية

”تعزيز الإدارات الرسمية للرقابة على سلامة الأغذية“

(ورقة أعدتها جنوب أفريقيا)

1- مقدمة

تم تطبيق نظم متنوعة للتفتيش وإصدار شهادات للأغذية في عدد من البلدان خلال فترة زمنية محددة كاستجابة لإدارة الأخطار التي تحملها الأغذية لصحة الإنسان. وكان هناك اعتراف، لبعض الوقت، في جنوب أفريقيا بأن الرقابة على المواد الغذائية مبعثرة بين عدد من الهيئات والإدارات على المستويات القطرية والجهوية والمحلية، وبين عدد من المنظمات الأخرى كذلك. ولا تنظم المواد الغذائية دائما باعتبارها مواد غذائية بل تنظم أيضا كحيوانات أو منتجات حيوانية أو كنباتات أو منتجات نباتية. وتتصل أهداف هذا النوع من الرقابة بشؤون صحة الإنسان مثل سلامة الأغذية والتغذية، كما تتصل بالجودة وبصحة الحيوان والنبات. وهكذا فإن السلعة ذاتها غالبا ما تخضع لرقابة عدد من السلطات المختلفة في ضوء سلسلة تشريعات متباينة وإن كان ذلك من وجهات نظر متباينة ولأسباب مختلفة.

2- الرقابة الرسمية

التشريعات وصلاحيات الجهات الفاعلة:

تشمل تشريعات جنوب أفريقيا ذات الصلة بالأغذية والأمور المرتبطة بها والهيئات المعنية لإدارة هذه التشريعات وإنفاذها مايلي:

1-2 وزارة الصحة

(أ) قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات (القانون 54 لعام 1972). يعرّف هذا القانون صناعة وبيع واستيراد كل المواد الغذائية من زاوية السلامة والصحة العامة وتديره مديرية الرقابة على الأغذية

التابعة لوزارة الصحة. وتتولى السلطات المحلية المرخص لها إنفاذ القانون العام في المناطق الخاضعة لولايتها فيما تمارس السلطات الصحية الجهوية الرقابة على الواردات بالإنابة عن الوزارة.

(ب) قانون 1997 للصحة (القانون 63 لعام 1997). ترعى الأنظمة التي يفرضها القانون الجوانب الصحية في الأبنية ذات العلاقة بالأغذية (بما يشمل حظائر حلب الماشية) بنقل الأغذية. وتدير هذه الأنظمة أيضا مديرية الرقابة على الأغذية التابعة لوزارة الصحة وتتولى إنفاذها السلطات المحلية المرخص لها في المناطق الخاضعة لولايتها، وإن كانت الإدارات الصحية الجهوية تشارك في إنفاذ الأنظمة في المناطق التي لا توجد فيها سلطات محلية.

(ج) قانون 1974 للأنظمة الصحية الدولية (القانون 28 لعام 1974) يحتوي على مواد معينة تتصل بالأغذية. ووزارة الصحة مسؤولة عن المصادقة على مصدر الأغذية الموجهة للاستهلاك، في أبنية الموانئ والمطارات وكذلك على متن السفن والطائرات، كما أنها تقرر ضرورة التعاطي مع هذه الأغذية بأسلوب صحي. وتقوم السلطات الصحية الجهوية، في الوقت الراهن، بهذه المصادقات نيابة عن الوزارة. ويقضي القانون بأن تفتش السلطات المحلية الأبنية وبأن تأخذ عينات من الأغذية لتحليلها.

(د) تتولى مديرية الأدوية التابعة لوزارة الصحة إدارة قانون 1965 للأدوية والمواد ذات الصلة (القانون 101 لعام 1965) وتنفيذ أحكامه. وينص القانون على أمور من بينها تسجيل الأدوية البيطرية وكذلك تسجيل المواد الغذائية ومكملات الأغذية ذات التأثيرات الطبية أو التي تخضع لاعتبارات طبية.

وطبقا للدستور فهناك صلاحيات تشريعية صحية متداخلة لدى الإدارات القطرية والجهوية.

فالخطة القطرية للصحة تقرر أن الهيئة القطرية للصحة مسؤولة عن تنمية وتأمين كافة أشكال الرعاية الصحية في جنوب أفريقيا. وهذا يشمل صياغة سياسات قطرية وتخطيطا استراتيجيا وكذلك تنسيق تخطيط وتشغيل النظام الصحي العام في القطر. ويتعين على الهيئة القطرية للصحة أن تضع خطوطا توجيهية ومعايير ومواصفات تطبق على مجمل النظام الصحي وتحول السياسات إلى برامج متكاملة وذات صلة بالتنمية الصحية. وسوف تصاغ، على المستوى المركزي، بيانات بالسياسات وتشريعات صحية. ويتعين على الهيئة القطرية للصحة ضمان تطبيق الأولويات والخطط والاستراتيجيات القطرية في ظل تنسيق عمل المنظمات التي تؤمن الخدمات القطرية. والاتصال الدولي ووظيفة أخرى نصت عليها الخطة.

وفيما يلي بعض وظائف وزارة الصحة كما تنص عليها الورقة البيضاء:

- القيام بدور قيادي في صياغة السياسات والتشريعات الصحية بما يشمل إقامة نظام صحي؛
- القيام بدور قيادي في ضمان الجودة بما يشمل صياغة المعايير والمواصفات؛
- صياغة نظام معلومات منسق ورصد التقدم الذي يتم إحرازه في إنجاز الأهداف الصحية القطرية؛

- تأمين الأنظمة المناسبة للقطاعين الصحيين العام والخاص وتنظيم الأنشطة المتصلة بالصحة في القطاعات الأخرى؛
- الاتصال بوزارات الصحة في بلدان أخرى وبالوكالات الدولية.

وتنص الورقة البيضاء أيضا على أن إدارة الرقابة على الأغذية مسؤولة عن وضع مواصفات لنظافة الأغذية وللمواد المضافة إلى الأغذية وللتوسيم وللتعريف وضمن سلامة الأغذية عبر الأنظمة والتثقيف العام، وكذلك بالمصادقة على مواصفات دولية والمشاركة فيها. ويتعين مراجعة التشريع ذي الصلة بالتغذية وتعزيزه وتنفيذه وفرض أحكامه:

- لحماية الرضاعة الطبيعية والرقابة على تسويق أغذية الرضع؛
- للمعالجة الإلزامية لمخ الطعام باليود؛
- للتعزيز الإلزامي للأغذية الرئيسية المناسبة؛
- لضمان سلامة الأغذية وجودتها؛

يعطي قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات لوزير الصحة والمدير العام للصحة عددا من الصلاحيات تم تفويض معظمها لمستويات أدنى داخل الوزارة وعلى الأغلب داخل مديرية الرقابة على الأغذية:

- الترخيص للمفتشين؛
- الترخيص للمحللين؛
- الترخيص للسلطات المحلية؛
- الموافقة على تمديد الاحتجاز الصحي؛
- قبول ضمان بخصوص تمديد الاحتجاز الصحي؛
- إصدار أمر بخصوص التصرف في مادة غذائية مستوردة؛
- وضع أنظمة تتفق مع ما ورد في القسم 15 من القانون؛
- الموافقة على كشف محتويات تقرير المحلل؛
- تطبيق أي من مواد القانون على أي مادة غذائية تمر إلى قطر آخر؛
- الموافقة على بيع أغذية معاملة بالإشعاع.

ومديرية الرقابة على الأغذية هي نقطة الاتصال القطرية لهيئة الدستور الغذائي المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية في جنوب أفريقيا. ويكون هذا بالاتفاق مع أهم الفاعلين الآخرين في هذا المجال، وهم وزارة الزراعة ووزارة التجارة والصناعة وبموافقة بقية أعضاء اللجنة الوطنية للدستور الغذائي، أي وزارة الشؤون الخارجية والمنتدى القطري للمستهلكين.

وتنص الورقة البيضاء أيضا على أن مديرية التغذية مسؤولة عن صياغة السياسات والاستراتيجيات والخطوط التوجيهية لبرنامج تغذية قطري متكامل، بينما تختص مختبرات الطب الشرعي الكيميائية بتقديم خدمة مختبرية كيميائية فعالة على المستوى القطري كمساندة للطب الشرعي وإنفاذ القوانين عبر الرقابة التنظيمية للمواد الكيميائية الضارة بالصحة.

ووزارة الصحة هي منسق قطاع الصحة في المجتمع الانمائي في جنوب أفريقيا وتملك، بصفتها هذه، سلطة المبادرة إلى صياغة سياسات لسلامة الأغذية والقضايا ذات الصلة.

2-2 إدارات الصحة الجهوية

طبقا للدستور يتعين على المقاطعات الإشراف على الحكومة المحلية. وتنص الخطة القطرية للصحة في جنوب أفريقيا على أنه يتعين على المقاطعات مساندة ورصد وتقييم الخدمات الصحية في المناطق.

وطبقا للورقة البيضاء فإن مهمة الإدارة الصحية الجهوية هي تحسين ورصد صحة سكان المقاطعة وإنشاء وتعزيز نظام صحي جهوي فعال وراعٍ وذلك بإنشاء نظام صحي جهوي على امتداد المقاطعة يقوم على مبادئ الرعاية الصحية الأولية.

وتقوم حاليا السلطات الصحية الجهوية، التي أدمجت فيها المكاتب الإقليمية للوزارة السابقة للصحة القطرية وتنمية السكان، بالرقابة على الواردات الغذائية نيابة عن الوزارة.

3-2 السلطات الصحية في المناطق وغيرها من أجهزة الحكم المحلي.

ينص الدستور على أن الحكومات المحلية يجب أن تضمن تأمين الخدمات لمجتمعاتها بأسلوب مستدام. ويتعين عليها خلق بيئة سليمة وصحية وتقديم الخدمات والإجازات الصحية البلدية ومراقبة المشروعات التي تبيع الأغذية للجمهور.

وطبقا للخطة القطرية للصحة في جنوب أفريقيا يتعين على السلطات الصحية في المناطق تقديم رعاية/ إدارة صحية أولية وتنسيق الخدمات بما يشمل الصحة البيئية والتغذية والرقابة على الأمراض المعدية وغير المعدية. أما الخدمات من قبيل المنافع العامة- بما يشمل منشآت مناولة الأغذية - فسوف تكون السلطات المحلية مسؤولة عنها.

وتنص الورقة البيضاء على أن النظام الصحي سوف يركز على المناطق باعتبارها البؤرة الرئيسية للتطبيق ويشدد على نهج الرعاية الصحية الأولية. ويتعين أن تحرص المناطق الصحية على التعاون مع القطاعات الحكومية الأخرى والمنظمات غير الحكومية لتعزيز الصحة وضمان إنجاز الخدمات الصحية في المنطقة الصحية. ويتعين عليها أيضا ضمان

خدمات صحية بيئية أولية وتعزيز وصيانة النظافة البيئية وإنفاذ تشريعات الصحة البيئية- بما يشمل نظافة الأغذية - وتوصيف المخاطر المحلية على الصحة ومراقبتها.

4-2 مختبرات متنوعة

وتجرى المختبرات الكيميائية للطب الشرعي التابعة لوزارة الصحة في بريتوريا وكاب تاون تحليلات للأغذية التي تتقدم بها السلطات الجهوية والمحلية. ووزارة الصحة متعاقدة مع مختبرات معهد جنوب أفريقيا للأبحاث الطبية ومع مختبر تحليل الأمراض في مقاطعة كوازولو- ناتال لإجراء تحليلات ميكروبيولوجية للأغذية التي تتقدم بها السلطات الجهوية والمحلية. والمحللون في هذه المختبرات وفي عدد من المختبرات الأخرى في القطر، أيضا، مرخص لهم بموجب قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات.

وتشير الخطة القطرية للصحة في جنوب أفريقيا إلى تكامل خدمات المختبرات مع نظام الرعاية الصحية الأولية.

5-2 هيئة المواصفات في جنوب افريقيا

يشتمل قانون 1993 للمواصفات (القانون 29 لعام 1993) والذي تديره وتعمل على إنفاذه هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا - وهي جزء من مكتب المواصفات في جنوب إفريقيا - على أمور من بينها أنظمة تتناول اللحوم المعلبة (حيث يزيد معدل اللحوم عن عشرة في المائة) والمنتجات البحرية المعلبة والمجمدة.

وتضع هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا شروطها الملزمة ذات الصلة بالصحة بالاتفاق مع وزارة الصحة وعلى أساس قانون 1993 للمواصفات. ويقوم نظام التفتيشات الرقابية المرتبط بهذه المواصفات الملزمة، على المفتشين المقيمين في المصانع وحولها خلال فترات الإنتاج. وتقوم هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا أيضا، بتشغيل مشروع للعلامات عبر شروط غير ملزمة.

وتحمي هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا مصالح بلادها في الأسواق الخارجية من خلال ضمان مستوى الجودة المقبول للمنتجات المصنعة محليا لأغراض التصدير. وهي السلطة التي تملك صلاحية إصدار الشهادات للمواد الغذائية المختلفة البحرية المنشأ والتي تقدم خدمة إصدار الشهادات للصادرات لصناعة الصيد.

كذلك يخول القسم العاشر من قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات مسؤولين معينين في هيئة المواصفات في جنوب إفريقيا صلاحية العمل كمفتشين بموجب هذا القانون.

6-2 مفوض الجمارك والرسوم

يفصل القسمان 10 و 14 من قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات دور مفوض الجمارك والرسوم في الرقابة على استيراد الأغذية.

7-2 وزارة الزراعة

(أ) مديرية سلامة الأغذية وضمان الجودة

(1) قانون 1990 لمواصفات المنتجات الزراعية

يحكم قانون 1990 لمواصفات المنتجات الزراعية (القانون 119 لعام 1990) مواصفات ضمان سلامة الأغذية من المنتجات الزراعية وجودتها ويعززها (على سبيل المثال اللحوم ومشتقات الألبان والحبوب والمنتجات المعلبة والفاكهة والخض) لأغراض الاستهلاك المحلي والتصدير، على السواء. وترعى القانون مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها وتضمن إنفاذه مديرية جنوب إفريقيا لخدمات الحجر الصحي والتفتيش على الأغذية الزراعية التابعة لوزارة الزراعة. ومختلف الجهات المكلفة بمهام محددة مثل مجلس رقابة منتجات التصدير المعرضة للتلف - المختص بكافة المنتجات الزراعية الموجهة للتصدير و SAMIC المختص بلحوم الذبائح الموجهة للبيع في السوق المحلية و PROKON للبطاطا الموجهة للبيع في السوق المحلية - مكلفة ومرخص لها بتنفيذ التفتيش الفعلي بموجب هذا القانون.

وقد نص القانون المذكور على مهام تقضي بالعمل على مراقبة بيع وتصدير منتجات زراعية معينة ومنتجات أخرى ذات صلة؛ وإنجاز أمور أخرى متصلة بذلك. وهذا يشمل وضع مواصفات للجودة مثل التركيب والمظهر المادي. وينظم القانون مواصفات الجودة وتوسيم المنتجات للأغراض المحلية والتصديرية. وهو يتناول تشكيلة واسعة من المنتجات مثل اللحم الطازج ومشتقات الألبان والحبوب والمنتجات المعلبة والفاكهة والخض الطازجة وعصائر الفاكهة والعصائر الخام والمشروبات والمشروبات بنكهة الفاكهة، فضلا عن الذرة والقمح وخلاف ذلك.

(2) قانون 1989 للمشروبات الكحولية

يعالج قانون 1989 للمشروبات الكحولية (القانون 60 لعام 1989) النبيذ والمشروبات الروحية. وتديره أيضا مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها وتضمن إنفاذه مديرية جنوب إفريقيا لخدمات الحجر الصحي والتفتيش على الأغذية الزراعية التابعة لوزارة الزراعة.

وقد نص القانون على مهام تقضي بالعمل على مراقبة بيع مشروبات كحولية معينة وإنتاجها بغرض البيع ، وتركيب هذه المنتجات وخصائصها واستخدام بعض الدقائق فيما يتصل ببيع هذه المنتجات : للعمل على إنشاء مشروعات للمراقبة على استيراد وتصدير منتجات كحولية معينة ولأمر تتصل بذلك.

(3) قانون 2000 لسلامة اللحوم (القانون 40 لعام 2000) والأنظمة الدائمة بموجب القانون 87 (القانون 87 لعام 1967) لنظافة المسالخ واللحوم والمنتجات الحيوانية

تتولى إدارة هذا القانون مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها. وأوكلت مسؤولية إنفاذه إلى السلطات الجهوية والمحلية في مختلف أنحاء القطر.

والغرض من القانون هو تأمين المحافظة على مواصفات نظافة ملائمة عند ذبح الحيوانات بغرض الحصول على لحوم مناسبة للاستهلاك البشري والحيواني وعند مناولة وحفظ ونقل هذه اللحوم والمنتجات الحيوانية في المسالخ ومنها.

(4) قانون 1947 للأسمدة وعلف الحيوان وأدوية النباتات والثروة الحيوانية (القانون 36 لعام 1947) وتتولى إدارته مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها التابعة لوزارة الزراعة. وقد نص القانون على علف الحيوان وأدوية النباتات والثروة الحيوانية (مبيدات الآفات وغير ذلك).

(ب) مديرية الصحة الحيوانية

(1) قانون 1984 للأمراض الحيوانية (القانون 35 لعام 1984) تديره مديرية الصحة الحيوانية التابعة لوزارة الزراعة وترعى إنفاذه الإدارات الجهوية إلا فيما يخص الرقابة على الواردات التي هي مسؤولية قطرية. ويفرض القانون رقابة على الحيوانات والمنتجات الحيوانية بما يشمل اللحوم والألبان والبيض ومشتقاتها من زاوية الأمراض الحيوانية.

وتنص مهام هذه المديرية، بموجب القانون المذكور آنفاً، على مراقبة الأمراض والطفيليات الحيوانية، وعلى اتخاذ إجراءات لتعزيز الصحة الحيوانية والمسائل ذات الصلة، ومنها على سبيل المثال الرقابة على المنتجات الحيوانية المستوردة.

(ج) مديرية الصحة النباتية

(1) قانون 1983 للآفات الزراعية (القانون 36 لعام 1983)

ينص القانون المذكور آنفاً على صلاحيات هذه المديرية وهي تنظيم الواردات والعوامل التي من شأنها التأثير على صحة صناعة الزراعة/ الحراجة في جنوب أفريقيا. وأعمال التفتيش، خاصة على الأغذية المستوردة النباتية المنشأ، حيوية بالنسبة للحماية من الأمراض النباتية والجراثيم الضارة وما إلى ذلك.

ولكل مواطن في جنوب أفريقيا الحق في استيراد نباتات ومنتجات نباتية بشرط ألا تعرّض هذه الواردات صناعة الزراعة/ الحراثة والبيئة للخطر. وينطبق المبدأ ذاته على تصدير النباتات والمنتجات النباتية فيما يخص البيئة وصناعة الزراعة/ الحراثة في القطر المستورد. ولتحقيق هذه الأهداف كانت حكومة جنوب أفريقيا بين الموقعين على الاتفاقية الدولية لوقاية النبات.

والمنظمة القطرية لوقاية النبات في جنوب أفريقيا هي مديرية الصحة النباتية.

(د) مديرية إدارة الموارد الوراثية

(1) قانون 1976 لحقوق مهجني النباتات (القانون 15 لعام 1976) وقانون 1976 لتحسين النباتات (القانون 53 لعام 1976) وقانون 1983 للآفات الزراعية (القانون 36 لعام 1983) وقانون 1997 للكائنات الحية المحورة وراثيا (القانون 25 لعام 1997) تديرها مديرية الصحة النباتية ومديرية تنمية الموارد الوراثية. وتسري الأنظمة التي نصت عليها هذه القوانين على بعض المواد الغذائية.

والصلاحيات المخولة لمديرية تنمية الموارد الوراثية منصوص عليها، ضمن أمور أخرى، في القوانين البرلمانية التالية: قانون 1976 لحقوق مهجني النباتات (القانون 15 لعام 1976)، قانون 1976 لتحسين النباتات (القانون 53 لعام 1976) وقانون 1997 للكائنات الحية المحورة وراثيا (القانون 53 لعام 1976). وتسري كل الأنظمة التي نصت عليها هذه القوانين على أغذية معينة أو تؤثر فيها أو عليها طبقا لما يحدده القانون.

8-2 وزارة التجارة والصناعة

قانون 1973 للمقاييس والموازين التجارية (القانون 77 لعام 1973) وقانون 1963 للعلامات التجارية (القانون 62 لعام 1963) ويتصل كلاهما بتوسيم الأغذية.

9-2 القوانين الفرعية لدى السلطات المحلية

لدى كثير من السلطات المحلية قوانين فرعية لنظافة الأغذية تقوم بإنفاذها إضافة إلى الأنظمة القطرية.

3- الرقابة غير الرسمية

1-3 مجموعة العمل الأوروبية لمنتجات التجزئة- الممارسات الزراعية الصالحة (يوربغاب)

أنشئ نظام يوربغاب (مجموعة العمل الأوروبية لمنتجات التجزئة- الممارسات الزراعية الصالحة) لغرض محدد هو مراقبة الجوانب المتصلة بسلامة الأغذية على مستوى المنتج. فمجموعة العمل الأوروبية لمنتجات التجزئة (يوربغاب)

تستخدم الممارسات الزراعية الجيدة كوصفات إنتاجية لإصدار الشهادات للممارسات الزراعية الجيدة في الصناعة الزراعية والبستانية. وفي الوقت الراهن فإن معايير الممارسات الزراعية الجيدة يجري تطبيقها على الفاكهة والخضر الطازجة. ويمكن إصدار شهادات لكافة أنواع المنتجات الزراعية المخصصة للاستهلاك البشري باستخدام هذه المواصفات. وتجرى الآن صياغة مواصفات خاصة للزهور والإنتاج الحيواني والحبوب الخشنة والبن والأعلاف. ويقوم نظام يوربغاب على مبادئ الوقاية من المخاطر وتحليل المخاطر (عبر نظام تحليل المخاطر ونقاط الرقابة الحرجة وغيره) والزراعة المستدامة عبر الإدارة المتكاملة للآفات والإدارة المتكاملة للمحاصيل باستخدام التقانات الموجودة لتحسين المستمر لنظم الزراعة.

وتعد "يوربغاب -إفريقيا" امتدادا إقليميا ليوربغاب، وقد تشكلت لغرض محدد هو معالجة الأمور المتصلة بالممارسات الزراعية الجيدة في إقليم افريقيا. وكما نعلم جميعا فإن لإفريقيا ثقافتها الفريدة كأى جزء آخر من العالم. وهكذا فلا بد أن تنشأ تباينات في تطبيق وتفسير البروتوكولات التي وضعت في أوروبا من اجل هذا الجزء من العالم.

2-3 المنظمة الدولية للتوحيد القياسي

تساهم مواصفات المنظمة الدولية للتوحيد القياسي في جعل تنمية وتصنيع وتوريد المنتجات والخدمات أكثر كفاءة وسلامة ونظافة. وهي تجعل التجارة بين البلدان أكثر سهولة وعدلا. وتؤمن للحكومات أساسا فنيا للتشريعات المتعلقة بالصحة والسلامة والبيئة. وتساعد على نقل التقانة الى البلدان النامية. كما تعمل مواصفات المنظمة الدولية للتوحيد القياسي على حماية المستهلكين والمستخدمين عامة للمنتجات والخدمات- كما أنها تجعل حياتهم أكثر بساطة.

وهذه المواصفات طوعية، ذلك أن المنظمة الدولية للتوحيد القياسي باعتبارها منظمة غير حكومية لا تملك سلطة قانونية لفرض تطبيقها. ويتبنى عدد من البلدان نسبة مئوية معينة من المواصفات - هي بشكل رئيسي تلك المتعلقة بالصحة أو السلامة أو البيئة - كجزء من أطرها التنظيمية أو تشير إليها في التشريعات التي تمثل هذه المعايير أساسها الفني. ويتم التبني بقرارات مستقلة من قبل السلطات التنظيمية أو الحكومات في البلدان المعنية؛ والمنظمة الدولية للتوحيد القياسي لا تنظم ولا تشرع بنفسها. لكن مواصفاتها برغم أنها طوعية، أصبحت شرطا في السوق، كما حدث في حالة ISO 9000 - لنظم إدارة الجودة.

والبلدان النامية، على وجه التخصيص، وفي ظلّ شحّ مواردها، من شأنها أن تستفيد من هذه الوفرة في المعارف. فبالنسبة لها، تشكل مواصفات المنظمة وسيلة مهمة لاكتساب الخبرة التقنية التي تحظى بإجماع دولي باعتبارها الأحدث وكذلك لزيادة قدرتها التصديرية والتنافسية في الأسواق العالمية.

وتتولى إدارة تلك المواصفات في جنوب أفريقيا هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا وبعدّ مجلس مراقبة صادرات المنتجات السريعة التلف ISO 9000:2000 كما يتم اصدار شهادتين 62 و 65 من قبل هيئة المواصفات في جنوب أفريقيا وهي من الهيئات العضوة في المنظمة الدولية للتوحيد القياسي.

3-3 إصدار الشهادات العضوية مثل شهادة البيئة (Ecocert)

تدير هذه المنظمات نظماً تحكمها قوى السوق. وتساهم هذه النظم في صياغة المواصفات الدولية، وهكذا فهي تعزز سلسلة سلامة الأغذية على الصعيدين القطري والدولي.

4-3 الرقابة الداخلية مثلاً للنظم الخاصة لعمليات الإنتاج:

تقوم هذه النظم على مواصفات دولية للمساهمة في سلامة الأغذية على مستوى العالم ككل.

5-3 الاتحاد البريطاني لتجارة التجزئة:

الهدف من المواصفات العالمية للاتحاد البريطاني لتجارة التجزئة في مجال الأغذية هو تعيين معايير لسلامة الأغذية وجودتها يلزم وجودها داخل المنظمة المصنعة عند توريد المنتجات لتجار التجزئة في المملكة المتحدة. وقد تم تصميم المواصفات، من حيث الشكل والمضمون، بطريقة تسمح بتقييم أبنية المورد ونظم وإجراءات التشغيل لديه من قبل طرف ثالث مؤهل، وبهذا تصبح معايير سلامة الأغذية وإجراءات الرصد قياسية.

وتتطلب المواصفات :

- تبني وتنفيذ نظام تحليل المخاطر ونقاط الرقابة الحرجة؛
- وجود نظام موثق وفعال لإدارة الجودة.
- فرض رقابة على مواصفات بيئة المصنع والمنتجات وعمليات التجهيز والعاملين؛

تم الترخيص لطرف محدد من قبل وزارة الزراعة، وبالتحديد مجلس مراقبة صادرات المنتجات السريعة التلف من قبل الاتحاد البريطاني لتجار التجزئة في لندن لإصدار شهادات للمنظمات التي تجهز المنتجات الطازجة طبقاً للمواصفات العالمية للاتحاد في مجال الأغذية.

وسوف تتسلم المنظمات الملتزمة بهذه هيئة المواصفات شهادة معترفاً بها دولياً تحمل علامة الجودة للاتحاد البريطاني لتجار التجزئة. وتطمأن شهادة الامتثال هذه الزبائن المحتملين حول سلامة المنتج الذي يشترونه بالنسبة للمستهلكين.

فتجار التجزئة الأوروبيون لا يطلبون منتجاً عالي الجودة فحسب بل ويطلبون منتجاً آمناً أيضاً. ونتيجة لذلك فإن المنتجين وشركات التعبئة التي تتولى إمداد الأسواق الأوروبية تجد نفسها الآن مجبرة على تنفيذ العديد من

النظم المرتبطة بسلامة الأغذية. وتمارس ضغوط حاليا على شركات التعبئة لتنفيذ النظم المرتبطة بسلامة الأغذية.

والمواصفات العالمية لاتحاد تجار التجزئة البريطانيين في مجال الأغذية معترف بها من قبل تجار التجزئة الأوروبيين كمواصفات يقاس بها أداء شركات التعبئة للتحقق من أن نظم الرقابة على سلامة الأغذية نفذت تنفيذا فعالا.

والفائدة التي تتحقق لمنتجي ومصدري الفاكهة والخضر الطازجة في جنوب أفريقيا جراء إصدار شهادات التوثيق على أساس المواصفات العالمية لاتحاد تجار التجزئة البريطانيين في مجال الأغذية تتأتى من دخول إنتاجهم تلقائيا إلى أسواق الاتحاد الأوروبي.

6-3 اختيار الطبيعة

هذه مدونة ممارسات تغطي التنوع الحيوي وصيانة البيئة وإدارتها، طورتها مجموعة "تيسكو" والخدمة الاستشارية للتنمية الزراعية "أداس" للمزارع التي تمد "تيسكو" بمنتجات البستنة والسلطة والخضر والفاكهة الطازجة. ويتعين على الموردين في جنوب أفريقيا أن يسجلوا في هذه المدونة التي تشمل أيضا ممارسات الإنتاج ومعالجة المنتج وهي ممارسات مستدامة كما أنها تحمي وتعزز- كلما تيسر ذلك- سلامة البيئة وتنوعها الحيوي. وتظهر مدونة اختيار الطبيعة إلزام "تيسكو" بحماية البيئة وتعزيزها- كلما تيسر ذلك- وبالارتقاء بالمواصفات الخاصة بالصناعة.

4- نتائج تعدد التشريعات

أسفر تعدد التشريعات التي تحكم الرقابة على الأغذية في جنوب أفريقيا عن تشتت وازدواجية صنع القرار والتدخلات الحكومية. وفيما يلي بعض الأمثلة:

1-4 يحدد قانون 1972 للمواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمطهرات وقانون 1990 لمواصفات لمنتجات الزراعية مواصفات لمنتجات الألبان ومشتقاتها بما في ذلك توسيمها. وترتبط الأولى بالصحة وتتولى إنفاذها السلطات المحلية (محليا) والسلطات الصحية الجهوية (الواردات) فيما ترتبط الأخيرة بالجودة وتتولى إنفاذها مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها التابعة لوزارة الزراعة. لكن قانون 1984 للأمراض الحيوانية يراقب أيضا منتجات الألبان ومشتقاتها (بما يشمل الواردات) من زاوية صحة الحيوان ويضع الأنظمة لخطط استئصال جنون البقر والحمى المتموجة.

ويتم إنفاذ أنظمة حظائر الحلب التي تمت صياغتها بموجب قانون الصحة لعام 1997 من قبل السلطات الجهوية والمحلية ولكن ليس دائما من قبل السلطات المحلية التي يوزع في مناطقها اللبن. والمسؤولون الجهويون عن الصحة الحيوانية الذين يزورون المزارع بانتظام والمشاركون في مراقبة التهاب الثدي التي تشمل نظافة الحظيرة، لا يؤذن لهم بتفتيش حظائر الحلب، وإن كانت البلدان الأجنبية المستوردة غالبا ما تطالب السلطات البيطرية بإصدار شهادات

لصادرات الألبان ومشتقاتها. ولدى السلطات المحلية قوانينها الفرعية التي تحكم حظائر الحلب في المناطق الخاضعة لولايتها.

ويشارك، بالتالي، ما لا يقل عن أربع مجموعات تشريعية وست سلطات مختلفة، على كل المستويات، مشاركة، بالتالي، في الرقابة على الألبان ومشتقاتها. وتتولى مراقبة الواردات ثلاث سلطات مختلفة. ويمكن لكل سلطة أن تفتش وتأخذ عينات فيما يتعلق بجوانب معينة لاغير بناء على التشريعات الخاصة بها. وتقدم العينات للتحليل في عدد من المختبرات المختلفة.

4-2 ويخضع استيراد المواد الغذائية لسلطات متباينة. ففي موانئ الدخول الرئيسية، ينخرط مسؤولو مديريات الصحة البيطرية العامة والصحة الحيوانية وهيئة المواصفات في جنوب أفريقيا وكذلك السلطات الصحية الجهوية، طوال الوقت، في مراقبة الواردات وغالبا مايفتشون على المنتج الواحد وبأخذون عينات منه إعمالا لتشريعات مختلفة ثم يقدمون العينات لعدد من المختبرات المختلفة. ولا تفتش مديرية ضمان سلامة الأغذية وجودتها على المواد الغذائية المستوردة عند نقطة الدخول. فهذا لا يحدث إلا عندما يصادف وجود المنتجات لدى التجار.

وبالمقابل لاتمارس أية رقابة من قبل أي من هذه الأجهزة في الكثير من موانئ الدخول القطرية. فبسبب تشعب المسؤوليات لا يشعر أي من هذه السلطات أن مجال الرقابة المعين لها يستدعي المتابعة، طول الوقت، من قبل مسؤول مختص بمراقبة الواردات. ولكن بالإجمال، فإن مسؤولا واحدا مكلفا بالنهوض بمسؤوليات السلطات مجتمعة يمكن أن يكون لوجوده مبرر في كثير من نقاط الدخول التي لا يوجد بها الآن من يقوم بمهام الرقابة على الأغذية.

4-3 ويمكننا ذكر المزيد من الأمثلة حيث تعمل أكثر من آلية رقابة رسمية على سلعة غذائية واحدة. وعلى جانب الإيجابيات، فإن الرقابة الهيكلية والتشريعية المتشعبة تعيق اعتماد نهج فعال متعدد الاختصاصات يلزم للرقابة الجيدة، من قبل متخصصين في مجالاتهم، على منتجات كثيرة وهو الذي من شأنه أن يؤمن للمستهلك الضمانات من الإنتاج حتى يتم شراء المنتج واستهلاكه. وعلى جانب السلبيات، فإن التشعب أربك المستوردين والمصدرين والمنتجين وجعل من المستحيل تطبيق برنامج قطري لرصد الأغذية أو لتوليف قاعدة بيانات قطرية بهذا الخصوص.

5- الانعكاسات الدولية

تنشأ الحاجة إلى نظام قطري ذي كفاءة للرقابة على الأغذية ليس فقط من اعتبارات الصحة العامة ولكن أيضا من ضرورات تجارية واقتصادية. وبهذا الخصوص فإن عضوية جنوب أفريقيا في منظمة التجارة العالمية وهيئة الدستور الغذائي والمنظمة العالمية لصحة الحيوان هي ذات أهمية قصوى.

فمنظمة التجارة العالمية هي الأساس القانوني والمؤسسي لنظام التجارة المتعددة الأطراف. وهي تؤمن الالتزامات التعاقدية الرئيسية التي تقرر كيف تصوغ الحكومات وتطبق التشريعات وأنظمة التجارة الداخلية وهي المنبر

الذي يطور العلاقات التجارية بين البلدان من خلال المناقشات الجماعية والتفاوض و التحكيم.

وقد أسفرت اتفاقية مراكش المبرمة في عام 1994 عن قرابة ثلاثين اتفاقية تجارية متعددة الأطراف يلتزم بها جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية. واثنان من هذه الاتفاقات، هما بالتحديد، الاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية والاتفاق بشأن الحواجز الفنية أمام التجارة لهما تأثير مباشر على المسائل المرتبطة بسلامة الأغذية.

وحتى يتحقق النجاح في الاتجار في الأغذية، يتعين على القطر المستورد أن يتأكد من أن الواردات تلبى احتياجاته المشروعة حتى تتيسر الحماية الملائمة للصحة العامة والحفاظ على مستويات الجودة وتجنب الممارسات غير النزيهة.

1-5 ويتعلق الاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية بتطبيق الأنظمة الخاصة بسلامة الأغذية وبصحة النبات والحيوان. والغرض الرئيسي هو ضمان امتناع البلدان عن تقويض التجارة الدولية بفرض حواجز غير جمركية. وتنص المواد الأساسية للاتفاق المذكور على أن أي تدبير يكون من شأنها التأثير على التجارة الدولية لا يجب أن تكون صارمة أكثر مما ينبغي لحماية صحة الانسان والحيوان والنبات ويجب أن تؤسس على مبادئ علمية ولا يجب التمسك بها من دون براهين علمية كافية.

ويحدد الاتفاق "المعايير والخطوط التوجيهية والتوصيات الدولية" فيما يتعلق بسلامة الأغذية بأنها تلك التي وضعتها هيئة الدستور الغذائي وفيما يخص الأمراض الحيوانية المصدر بأنها تلك التي وضعتها المنظمة العالمية لصحة الحيوان.

وبالتالي فإن المواصفات والمعايير والخطوط التوجيهية للهيئة للمنظمة اكتسبت بعدا جديدا تماما باعتبارها المرجع لمتطلبات التجارة القطرية. ولهذا السبب فإن منظمة الصحة العالمية قررت في نشرتها الدورية 1994 C.L.8 المؤرخة 26 ابريل/ نيسان 1994: "أن الحكمة تقتضي، بناء على ذلك، أن يساهم القطاع الصحي بنشاط أكبر في أعمال هيئة الدستور الغذائي وأجهزتها الفرعية، على المستويين القطري والدولي".

وتشمل المادة 3 (التنسيق) من الاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية الفقرات التالية:

"1- من أجل تحقيق التنسيق في تدابير حماية صحة الانسان والنبات على أوسع نطاق ممكن، على البلدان الأعضاء اسناد هذه التدابير الى معايير أو ارشادات أو توصيات دولية، اذا وجدت..."

"4- على البلدان الأعضاء المساهمة بدور كامل،.....، في المنظمات الدولية ذات الصلة وهيئاتها الفرعية،..... وذلك لتشجيع وضع المعايير والارشادات والتوصيات والاستعراض الدوري لها داخل هذه المنظمات، فيما يتعلق بكافة جوانب تدابير حماية صحة الانسان والحيوان والنبات."

وتعالج المادة 5 تقييم المخاطر وتقدير المستوى المناسب في حماية صحة الإنسان والنبات. وتقرر الفقرة 8 من هذه المادة أنه:

“عندما يكون لدى أي بلد عضو ما يدعو إلى الاعتقاد بأن تدبيراً لحماية صحة الإنسان أو النبات وضعه أو حافظ عليه بلد عضو آخر يقيد أو يمكن أن يقيد صادراته، وأن هذا التدبير لا يقوم على أساس المعايير أو الإرشادات أو التوصيات الدولية المناسبة، أو أن هذه المعايير أو الإرشادات أو التوصيات غير قائمة، فإنه يجوز طلب توضيح للأسباب التي دعت إلى تطبيق هذا التدبير الخاص بحماية صحة الإنسان أو النبات، وعلى البلد العضو الذي يطبق هذا التدبير أن يبين هذه الأسباب.”

والمادة 4 التي تعالج التعادل هي أيضاً بالغة الأهمية:

“1- على كل من البلدان الأعضاء أن يقبل تدابير حماية صحة الإنسان والنبات المتخذة لدى البلدان الأخرى الأعضاء على أنها معادلة لما لديه، حتى ولو كانت هذه التدابير تختلف عن تدبيره أو عن تلك التي تستخدمها بلدان أخرى أعضاء تتاجر في نفس المنتج، وذلك إذا برهن البلد العضو المصدر موضوعياً للبلد العضو المستورد على أن تدبيره تحقق مستوى حماية صحة الإنسان والنبات المناسب لدى البلد العضو المستورد. ولهذا الغرض يجب أن يتاح المجال بصورة معقولة وبناء على الطلب لقيام البلد العضو المستورد بالمعينة والاختبار وأي إجراءات أخرى مناسبة.”

2- على البلدان الأعضاء، حين الطلب، إجراء مشاورات بهدف إبرام اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف حول الاعتراف بتعادل التدابير المحددة الخاصة بحماية صحة الإنسان أو النبات.”

2-5 ويعدل الاتفاق بشأن الحواجز الفنية أمام التجارة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) القائم منذ عام 1980. فهو يسعى إلى ضمان أن لا تنشأ عن الأنظمة والمعايير التقنية أو عن إجراءات الاختبار وإصدار الشهادات عقبات غير ضرورية بوجه التجارة. وهو ينطبق على كافة السلع ويغطي كافة المعايير والمتطلبات التقنية التي لا يغطيها الاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية. ولهذا فيمكن النظر إلى الاتفاقين باعتبار أن أحدهما يكمل الآخر. ومن شأن تطبيق الاتفاق بشأن الحواجز الفنية أمام التجارة على الأغذية أن يغطي مسائل مثل التوسيم.

3-5 ويمكن تلخيص ماتنطوي عليه الاتفاقات المذكورة آنفاً من انعكاسات على النحو التالي:

- يجب أن تتمشى أنظمة سلامة الأغذية في جنوب أفريقيا مع الحد الأدنى من مواصفات الدستور الغذائي. وإذا كانت أكثر صرامة مما ينص عليه الدستور الغذائي فإن المواصفات التي تفتقر إلى تبرير علمي راسخ يمكن أن تورط هذا القطر في منازعة. كما يمكن أن يؤدي ضعف الرقابة والأنظمة الأقل صرامة أو غياب الأنظمة التي تحكم أموراً بعينها، إلى التخلص من الأغذية غير المرغوب فيها وكذلك

الى مشاكل تتعلق بتطبيق مبدأ التعادل. والعجز عن الوفاء بالمتطلبات من الممكن أن يفضي الى خسارة في الصادرات تقدر بالملايين.

- وبالتالي يتعين على كافة الأجهزة العاملة في الرقابة على الأغذية أن تتوافر لها الموارد البشرية وغيرها من الموارد بما يمكنها من العمل بأفضل طريقة ممكنة ومن تحديد السياسات ووضع وإدارة الأنظمة التي تتناسب مع القواعد والمواصفات العالمية.
- يجب أن تساهم جنوب افريقيا في أنشطة هيئة الدستور الغذائي وفي لجانها المختلفة، سواء اللجان العامة أو لجان السلع. فجنوب افريقيا ليست ملزمة بذلك بحكم المادة 3-3 من الاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية فحسب، بل هي بحاجة أيضا الى أن تضيف مدخلاتها الى التدابير التي سوف تؤثر على جنوب افريقيا مباشرة. ودورات هيئة الدستور الغذائي ولجانها هي بالتالي، امتدادات للأنشطة التنظيمية في جنوب إفريقيا، كما أنها تملك المنفعة الاضافية المتمثلة في الخبرة العالمية التي تركز على مسائل بعينها وتوفر بالتالي شهورا بل وسنوات من العمل على انفراد. وتميل القوى الكبرى الى الانحياز لمصالحها الاقتصادية في مثل هذه الاجتماعات مما يحتم على البلدان النامية أن تحضر لتحمي وتوسع المصالح الخاصة بها.
- تحتم المادة 4 (التعادل) أن تكون التدابير الصحية (مراقبة سلامة الأغذية) في جنوب افريقيا، على الأقل بذات مستوى التدابير لدى شركائها التجاريين الرئيسيين. وطبقا للاتفاق بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية فإن مثل هذه التدابير تشمل:

“كل القوانين والمراسيم واللوائح التنظيمية والمتطلبات والاجراءات المتصلة بالموضوع، بما في ذلك - بين أمور أخرى - معايير المنتج النهائي، وطرق التجهيز والانتاج، والاختبار، والمعاينة واجراءات التصديق والموافقة، والمعالجة بالحجر الصحي، والأحكام الخاصة بالطرق الاحصائية المناسبة، واجراءات أخذ العينات وطرق تقييم المخاطر، ومتطلبات التعبئة والملصقات المبينة للمحتويات والمرتبطة مباشرة بسلامة المواد الغذائية.”

وتعالج المادة 4 الأنشطة الخاصة بسلامة الأغذية وصحة الحيوان والنبات في وزارة الصحة وفي وزارة الزراعة. ويتعين بالتالي على القطر ككل ضمان أن يكون نظام الرقابة على الأغذية لديه، بما يشمل الرقابة على صحة الحيوان والنبات، متكافئ - على الأقل - مع نظم شركائه التجاريين الرئيسيين مثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

6- موجز

يتعين أن تؤمن تشريعات سلامة الأغذية أساسا متينا للنظام القطري لإنجاز الرقابة على الأغذية وخدمات التفتيش على الأغذية التي يجب أن تتناسب، على الأقل، مع معايير الحد الأدنى التالية:

1-6 يجب أن تكون قادرة على احترام القواعد والمواصفات القطرية والدولية والتقيد بها.

2-6 الاستغلال الفعال للموارد مع سياسة واضحة بخصوص السلع الخاصة في مقابل السلع العامة. ويجب أن تتحدد تحديدا واضحا الأنشطة التي يتعين على الحكومة أداؤها (الممولة حكوميا) في مقابل تلك التي يمكن إستكمالها/إنجازها من قبل القطاع الخاص. وبشكل عام فإن وضع ومراجعة القواعد والمواصفات يجب أن يكونا من وظائف الحكومة بينما يمكن أن تستكمل و/أو تنجز بعض أنشطة التفقيش واصدار الشهادات على أساس التمويل من الخارج و/أو مقابل تسديد كلفتها من المستخدم.

3-6 يتعين أن يكون النظام قادرا على تحقيق أهداف سلامة الأغذية في البلاد كما يتعين أن يضمن المستوى المطلوب من الحماية لصحة الإنسان والحيوان والنبات.

4-6 يتعين أن يكون النظام قادرا على مساندة الانتاج أي تسهيل وتعزيز التجارة. كما يتعين أن يكون قادرا على الامداد طبقا لاحتياجات القطر وألا يعيق أو يثبط الانتاج والتجارة.

5-6 يجب أن تلتزم عملية صنع القرار وصياغة السياسات بالمعايير الدولية ، أي أن تكون مبررة علميا.