



جامعة أبوظبي
Abu Dhabi University

كلية القانون College of Law
برنامج الماجستير في القانون العام

وسائل الضبط الإداري في حماية المستهلك

دراسة مقارنة

Means of administrative control in consumer protection

Comparative study

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

مقدمه من الباحث

أحمد علي الخاطري

الرقم الجامعي : 1059821

تحت إشراف

الأستاذة الدكتورة/ أماني عمر حلمي

أستاذ القانون العام – جامعة أبوظبي

1443 هـ / 2022 م

إقرار الباحث

(أقر أنا الموقع أدناه الطالب/ أحمد علي الخطري المقيد ببرنامج (الماجستير في القانون العام) أن هذا البحث المقدم مني للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، هو من نتاج عملي وجهدي العلمي الخالص، وأنه لم يسبق لي التقدم به لأي جهة علمية أو إدارية أو غيرها داخل الدولة أو خارجها للحصول على أي درجة علمية أخرى أو لأي سبب من الأسباب، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة للدرجة العلمية. كما أقر بقبول قيام الجامعة في حال إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم بطباعة الرسالة ونشرها بالكيفية التي تراها محققة لأغراضها وأهدافها، دون أن يكون لي حق العدول عن هذا الإقرار بعد إجازة الرسالة.

اسم الطالب: أحمد علي الخطري

الرقم الجامعي: 1059821

التوقيع:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَيَا قَوْمِ أَوفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا
تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ
مُفْسِدِينَ}

صدق الله العظيم

سورة هود - الآية 85



جامعة أبوظبي
Abu Dhabi University

قرار إجازة أطروحة الماجستير

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2022/ 2/3 ، وتم اجازتها من قبل أعضاء لجنة الحكم والمناقشة والمشار اليهم بالقرار ، وقد قررت اللجنة اعتبار الطالب أحمد علي الخاطري ، الرقم الجامعي **1059821** ، ناجح ومنحه درجة الماجستير في القانون العام .

أعضاء لجنة الحكم والمناقشة :

1. الأستاذة الدكتورة / نجوى أبو هيبه (رئيسا) الرقم الوظيفي 1073402 ، التوقيع : نجوى أبو هيبه

2. الأستاذة الدكتورة / أماني عمر حلمي (مشرفا وعضوا) الرقم الوظيفي 1059290 ، التوقيع : أماني عمر حلمي

الإهداء

إلى من أمرنا ربنا سبحانه وتعالى بالدعاء لهما

إلى والدي العزيزين

وإلى جميع أسراتي

أسأل الله ببارك فيهم

الشكر والتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من كان لي عوناً لإتمام هذه الرسالة، وأخص بالذكر الاستاذة الدكتورة/ أمني عمر حلمي، والتي لم تدخر جهداً في توجيهي ومتابعتي، وكانت لي نعم المشرف، ونعم المرشد.

كما أتقدم بكل الشكر والتقدير إلى جميع أعضاء هيئة التدريس بكلية القانون جامعة أبوظبي، فالفضل لهم - بعد الله سبحانه وتعالى - فيما تعلمته في تخصص القانون.

والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة الكرام لتفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة.

الملخص

يعتبر المستهلك ركناً أساسياً في العملية الاقتصادية، وقد تزايدت خلال الأعوام الأخيرة الآثار السلبية التي تنتج عن التعدي على المستهلك وحقوقه، وقد اهتمت التشريعات القانونية المختلفة سواء كانت وطنية أم دولية بحماية المستهلك وافردت العديد من القوانين والنصوص التشريعية، لإضفاء الحماية الكافية للمستهلك باعتباره الطرف الضعيف في العلاقات التعاقدية غير المتوازنة مقارنة بالطرف الآخر.

وقد تناول الباحث خلال هذه الدراسة موضوع وسائل الضبط الإداري في حماية المستهلك، وذلك لعدم وجود دراسة قانونية متكاملة في دولة الامارات العربية المتحدة لتسلط الضوء على دور وسائل الضبط الإداري ومدى كفايتها لهذه الحماية، فالضبط الإداري أحد وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلاله إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد، وحفظ النظام العام في المجتمع.

فقد سابر المشرع الاماراتي التغير الكبير والسريع الذي تشهده الساحة الاقتصادية خاصة في مجال التجارة وما يصاحبه من ظهور مخاطر جديدة لم تكن من قبل عدد فئة المستهلكين، وقد صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (15) لسنة 2020 في شأن حماية المستهلك، والذي يُعزز من منظومة حماية المستهلك بالدولة ويوفر مزيداً من الضوابط والآليات لتنفيذ الرقابة المطلوبة على الأسواق وضمان استقرارها وازدهارها، وتحقيق علاقة متوازنة بين التجار والمستهلكين في مختلف أسواق الدولة.

وقد اعتمد الباحث خلال هذه الدراسة على المنهج التحليلي في تحليل نصوص وقواعد قانون حماية المستهلك في الامارات مع مقارنتها بنصوص وقواعد القانون المصري.

وقد قسم الباحث موضوع هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين يسبقهما فصل تمهيدي، تناول في الفصل التمهيدي منها ماهية المستهلك مع بيان المبادئ والمجالات الحمائية للمستهلك واسباب حمايته، ومن ثم تناول في الفصل الاول من الدراسة بيان التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري ودورها في مجال حماية المستهلك، وذلك مع بيان تلك الوسائل ومدى كفايتها في حماية المستهلك، ثم تناول في الفصل الثاني بيان الرقابة بأنواعها إدارية وقضائية علي القرارات الضبطية التي تصدر من هيئات الضبط الإداري من حيث المشروعية والاهداف

كما انتهت الدراسة بالعديد من التوصيات، ومن أبرزها ضرورة قيام سلطات الضبط الإداري بالعمل جاهدة لحماية المستهلك، من خلال ضبط الأسواق والأسعار لتصل السلع والخدمات إلى المستهلك بالسعر المناسب في الأسواق، دون استغلال من المنتجين والموردين .

The Summary

Consumer is considered a basic part of the economic process, and within the past few years many negative impacts were caused by violating the rights of the consumer. Both national and international legislations gave special concern for consumer protection, so they stipulated abundant laws and legislative provisions to shield the consumer with the best protection taking in consideration that he is the most vulnerable side of the contractual relationships compared to the counterpart.

The researcher handled in this study a very important subject titled, “Methods of Administrative Control leading to Consumer Protection”. The main reason for choosing such subject is the lack of any studies in the United Arab Emirates that shed light on the role of the methods of administrative control and the efficiency of such method to provide such protection. In relation to this, administrative control is one of the major functions of the state itself by which it attempts to retain the balance between the activity of the individuals and preservation of the general order of the society.

Legislators in the United Arab Emirates kept following up with the major and fast change in the economic arena especially in the fields of trade and the new risks associated with these changes including the number of consumers’ categories. The Federal Decree no (15) for the year 2020 was passed with a law especially for consumer protection, which sustains the consumer protection system in the country and provides more controls and mechanisms to impose the required control over the markets to guarantee their stability and prosperity and to establish and balanced relationship between the traders and consumers at the various types of markets in the country.

The researcher used the analytic methodology throughout this study while analyzing the texts and regulations of consumer protection in United Arab Emirate in comparison with the texts and regulations of the Egyptian Law.

the administrative control authorities with regards to legislation and objectives.

Additionally, the study provided many recommendations including the necessity for administrative control authorities to work effortlessly to provide consumer protection through controlling the markets and prices in order to enable the consumer to purchase the required services and commodities with an affordable price according to the market condition without further exploitation from the part of the producers and providers so the consumer shall have access to sound services and commodities clear of all defects.

المقدمة

اكتسب موضوع حماية المستهلك أهمية كبيرة في السنوات الأخيرة وبرزت قضية حماية المستهلك كقضية هامة ضمن قضايا المسؤولية الاجتماعية الواجب على الدول والمنظمات الاهتمام بها ووضع الخطط واتخاذ القرارات التسويقية وغير التسويقية، وقد احتلت قضية حماية المستهلك مكاناً بارزاً بين القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية واهتمامات الباحثين والمسؤولين⁽¹⁾.

ويعد الضبط الإداري أحد وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلاله إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد، وحفظ النظام، وإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصة بمختلف الوسائل، فإن ذلك قد يترتب عليه الفوضى والتعدي على مصالح الأفراد بصورة مباشرة، لذلك يجب فرض النظام بوسيلة واحدة ألا وهي الضبط الإداري، فالفرد اهتم بالبحث عن قواعد لتنظيم حياته فنتج عن ذلك إلزامية وجود هذه القواعد التي تحمي الحقوق وتفرض النظام⁽²⁾.

ولقد اهتمت التشريعات القانونية المختلفة سواء كانت وطنية أم دولية بحماية المستهلك وافردت العديد من القوانين والنصوص التشريعية، لإضفاء الحماية الكافية للمستهلك باعتباره الطرف الضعيف في العلاقات التعاقدية غير المتوازنة مقارنة بالطرف الآخر، وهو التاجر أو المنتج الذي يتمتع بالقوة الاقتصادية، والمعرفة الكافية بالسلع التي يقوم بإنتاجها، وفي المقابل فقد أسهم القضاء في تطوير الحماية القانونية للمستهلك من خلال القواعد القضائية التي تضعها المحاكم⁽³⁾.

وتأسيساً على ذلك كان لابد أن تتضمن هذه الحماية في طياتها مراعاة الحقوق والواجبات، ومصلحة جميع الأطراف في العملية التجارية، وأن تتميز بالعدالة وتتماشى أيضاً مع نظام السوق دون الإضرار بأحد، وكذلك سنّ القوانين الرادعة وتطبيق تلك الأحكام بكل شفافية، ونشرها بين أفراد المجتمع⁽⁴⁾.

وانطلاقاً من الاهتمام البارز بحماية المستهلك فقد سائر المشرع الإماراتي التغيير الكبير والسريع الذي تشهده الساحة الاقتصادية خاصة في مجال التجارة وما يصاحبه من ظهور مخاطر جديدة لم

(1)سرى صيام، أحمد الطيب، وأيسر فؤاد، الحماية التشريعية للمستهلك في مصر، القاهرة، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1999م، ص7.

(2)عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص122.

(3)راضي عبد المعطي على السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2002، ص335.

(4)حمد عبيد الكبيسي، دور الشريعة الإسلامية في حماية المستهلك، ندوة حماية المستهلك في الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، 1998م.

تكن من قبل عدد فئة المستهلكين، وقد صدر القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 2006⁽¹⁾، الخاص بحماية المستهلك والمتعلق بالقواعد العامة لحمايته، وكان اساس ارادة المشرع الإماراتي من خلال هذا القانون حماية المستهلك ومن ورائه حماية الاقتصاد الوطني، ثم تم الغاء العمل به وصدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (15) لسنة 2020 في شأن حماية المستهلك⁽²⁾، يُعزز من منظومة حماية المستهلك بالدولة ويوفر مزيداً من الضوابط والآليات لتنفيذ الرقابة المطلوبة على الأسواق وضمان استقرارها وازدهارها، وتحقيق علاقة متوازنة بين التجار والمستهلكين في مختلف أسواق الدولة.

بالإضافة إلى ذلك نجد أن التشريع المصري بفضل التعديلات التي أحدثها قانون حماية المستهلك رقم 181 لسنة 2018⁽³⁾، ذكر عن المنتج والموزع ووضح عن الاضرار التي تصيب المستهلكين، بالإضافة إلى تحقيق الحماية من العيوب التي تصيب المنتجات ذاتها، وكذلك سعيه إلى تنظيم الإجراءات التي تكفل للمستهلك الحصول على التعويض وإلزام المنتجين بالتأمين على الاضرار التي تصيب المستهلكين.

وبناء على ما سبق فقد أصبحت حماية المستهلك من القضايا التي تحتل مكاناً بارزاً من اهتمام كافة دول العالم الغنية والفقيرة، على اختلاف نظمها الاقتصادية أو السياسية، ويتجسد دور وسائل الضبط الإداري في حماية المستهلك، في المراقبة الفعالة والواقعية لمختلف أوجه الأنشطة التجارية والخدمات، والتي يستفيد منها المستهلك، باعتبار أن الضبط الإداري أقرب أجهزة الرقابية إليه وأدرى بحاجاته، فوظيفة الضبط الإداري تعتبر وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع، ووقاية للنظام العام، فبدونها تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع، وفي سبيل تسهيل مهمته للقيام بوظيفته منحه القانون سلطات ضبطية معينة ووسائل، سواء كانت هذه الوسائل القرارات التنظيمية، أو الفردية، أو استخدام سلطة التنفيذ الجبري⁽⁴⁾

(3) راجع في ذلك القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 2006، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 29 مارس 2007، بالعدد رقم 464، ص40.

(2) راجع في ذلك القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 2020، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 15 نوفمبر 2020، بالعدد رقم 690 ملحق، ص37.

(3) راجع في ذلك قانون حماية المستهلك المصري رقم (181) لسنة 2018، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 13 سبتمبر 2018، بالعدد رقم 37.

(4) ايمن محمد حارب البلوشي، الحماية المدنية للمستهلك، دراسة مقارنة بين القانون المدني العماني والمصري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، 2019، ص14.

إشكالية الدراسة:

تعد إشكالية الدراسة تتلخص في مجموعة من التساؤلات، والهدف منها هو ايجاد حلول قانونية تساهم في حماية المستهلك من خلال سعي سلطة الضبط الإداري في تحقيق الحماية للمستهلك من شتى انواع الممارسات غير المشروعة التي ينتهجها التجار بهدف بيع تلك المنتجات بغض النظر عن جودتها وقيمتها الاقتصادية.

فالأجهزة الحكومية تبذل جهداً ملموساً من اجل توفير الحماية المناسبة للمستهلك ومع ذلك نجد بعض مظاهر القصور في تقديم السلع والخدمات للمستهلك والتي تعكس عدم وجود حماية حقيقية لحقوق ومصالح المستهلكين، خصوصاً في الظروف الاستثنائية، فحماية صحة وسلامة المستهلك من جميع ما قد يلحق به من مخاطر يعتبر أحد مهام ومسؤولية الدولة الحديثة، وذلك من خلال البحث عن الإجابة عنها والتي تتمثل بالأسئلة التالية:

- (1) ما المقصود بالمستهلك
- (2) ما هي أهمية حماية المستهلك في التشريعات المقارنة؟
- (3) ما هو دور سلطة الضبط الإداري في حماية المستهلك؟
- (4) ما هو مفهوم النظام العام الاقتصادي، والضبط الإداري الاقتصادي ومجالاته؟
- (5) ما هي الآليات المقررة لسلطات الضبط الإداري ودورها في حماية للمستهلك؟
- (6) ما هو دور الرقابة الإدارية في حماية المستهلك؟
- (7) ما هو دور الرقابة القضائية على وسائل الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك؟
- (8) الي أي مدي وفق المشرع الإماراتي في تكريس دور وسائل الضبط الإداري الخاص بحماية المستهلك؟

أهمية الدراسة:

- (1) الترجمة الفعلية لحماية المستهلك تأتي من تدخل الدولة لحمايته، فهي أقرب هيئة ضبطية إدارية للمستهلك، فالمستهلك يحتاج إلى وجود أجهزة رقابية ذات فاعلية تحميه مما قد يتعرض له من التعدي على حقوقه الاستهلاكية.
- (2) المخاطر التي تحيط بالمستهلك في تغير دائم، وقد تقطن المشرع إلى ضرورة مواكبتها بسن تشريعات جديدة كلما دعت الحاجة لتحقيق حماية أفضل.

(3) تحقيق حماية المستهلك تكون من أقرب هيئة ضبطية إدارية لفئة المستهلكين، فحماية المستهلك من خلال الضبط الإداري وذلك فيما يفرضه من قيود للحفاظ عي النظام العام بكافة عناصره.

(4) ضرورة توفير الحماية القانونية للطرف الضعيف في هذه المعادلة القانونية والاقتصادية، وذلك بالاعتراف للمستهلك بجملة من الحقوق الراسخة ضمن القوانين الحديثة، وذلك في سبيل الوصول إلى حماية مصلحته الصحية والاقتصادية.

أهداف الدراسة:

(1) توضيح وبيان حاجة المستهلك للحماية، والكشف عن مدى الحاجة لحمايته، والتعرف على حقوقه.

(2) وضع صورة واضحة عن مفهوم المستهلك وطرق حمايته والسياسة الإدارية والعقابية في سبيل حمايته في التشريع الإماراتي والتشريعات المقارنة.

(3) بيان دور الإدارة في حماية المستهلك من خلال قرارات الضبط الإداري لأجل الحد من النشاطات الاقتصادية والتجارية الغير مشروعة والتي تؤثر بشكل مباشر على المستهلك.

(4) الوقوف على الطبيعة القانونية للضبط الإداري ووسائل حمايته للمستهلك وبيان الطبيعة القانونية للتدابير الإدارية الواقعة على المستهلك.

(5) الوقوف على المفاهيم والتفسيرات التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري وما ساهمت به التشريعات في بلورة فكرة النظام العام وما شابه من تطور.

(6) تحديد النظام القانوني لهيئات الضبط الإداري، وتنوعها حسب مجالات القطاع الاقتصادي ودورها في خلق التوازن واستقرار القطاع الاقتصادي.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في موضوع الدراسة على المنهج التحليلي والمنهج المقارن بين قانون دولة الإمارات العربية المتحدة وقانون جمهورية مصر العربية المتحدة ، لمعرفة ماهية وسائل الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك ولفهم النصوص القانونية التي تتناول تنظيمه ومنها قانون حماية المستهلك الإماراتي رقم (15) لسنة 2020، وقانون حماية المستهلك المصري رقم (181) لسنة 2018، وتحليل عدد من النصوص القانونية، الواردة في عدد من التشريعات المقارنة، للوقوف على توجهاتها حول الموضوع كون المشرع أعتمد عليه في العديد من نصوصه.

خطة الدراسة:

❖ **مبحث تمهيدي:** نطاق حماية المستهلك والمفاهيم المتعلقة به

المطلب الأول: تعريف المستهلك بين المفهوم الموسع والمفهوم المضيق

المطلب الثاني: مفهوم الحماية القانونية للمستهلك

❖ **الفصل الأول:** التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك.

المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الإداري المتعلقة بحماية المستهلك

المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الإداري وتقسيماته

المطلب الثاني: هيئات وتدابير الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

المبحث الثاني: آليات الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك

المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المستخدمة في حماية المستهلك

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية الوقائية وتطبيقاتها في مجال حماية المستهلك

❖ **الفصل الثاني:** الرقابة على سلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك

المبحث الأول: الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق حماية المستهلك

المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية ومشروعيتها وأهدافها

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية على حماية المستهلك

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

المطلب الأول: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

بالظروف العادية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

بالظروف الاستثنائية

مبحث تمهيدي

نطاق حماية المستهلك والمفاهيم المتعلقة به

يعاني المستهلك في دولة الإمارات العربية كمعاناته في الدول الأخرى، من بعض المشكلات والتي تتمثل في الغش التجاري والاحتكار وعدم مطابقة المنتج للمواصفات والمقاييس الفنية وارتفاع الاسعار، الامر الذي ادي إلى سن القوانين التي تهدف إلى حماية المستهلك بالإضافة إلى ظهور جمعية الإمارات لحماية المستهلك المنصوص عليها في القانون الاتحادي للدولة والتي تعمل وفقاً لأليات منظمة لحماية من المستهلك من اي استغلال قد يتعرض له، وتأسيس بيئة المستهلك من الحصول على كامل حقوقه⁽¹⁾.

وأمام ضرورة توفير المنتجات والخدمات للمستهلكين، ورغبة التجار في توسيع هامش الربح عند إشباعها، مما قد ينعكس سلباً على سلامة المستهلكين وأمنهم، وجدت الدول نفسها ملزمة سن التشريعات اللازمة لحماية الطرف الضعيف في هذه العملية، ألا وهو المستهلك. وقد صدر القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 2020، والذي عرف المستهلك بأنه "كل شخص طبيعي أو اعتباري يحصل على سلعة أو خدمة بمقابل أو بدون مقابل اشباعاً لحاجته أو حاجة غيره، أو يجري التعاقد معه بشأنها"⁽²⁾.

وللتعرف على نطاق حماية المستهلك والمفاهيم المتعلقة به، تقتصر دراستنا في المبحث التمهيدي على مفهوم المستهلك وموقف الفقه القانوني من شموله بالحماية القانونية حيث انقسم الفقه حول تعريف المستهلك في الاطار القانوني الى الاتجاه الضيق، والاتجاه الواسع، وسوف نتناول بيان ذلك في مطلبين:

- المطلب الاول: تعريف المستهلك بين المفهوم الموسع والمفهوم المضيق.
- المطلب الثاني: مفهوم الحماية القانونية للمستهلك.

(1) حمد عبيد الكبيسي، دور الشريعة الإسلامية في حماية المستهلك، ندوة حماية المستهلك في الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، 1998م، ص12.

(2) راجع في ذلك المادة (1) الاحكام العامة من القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 2020، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 15 نوفمبر 2020، بالعدد رقم 690 ملحق، ص37، وذلك بعد الغاء العمل القانون الاتحادي رقم (24) لسنة 2006، وتعديلاته في شأن حماية المستهلك.

المطلب الاول

تعريف المستهلك بين المفهوم الموسع والمفهوم المضيق

نشأ حق المستهلك مع نشوء الانسان نفسه، وذلك استناداً إلى الاخلاق ، ثم صارت هناك اعراف تحكم هذا الحق اي حق الانسان بأن يشتري أو يبيع، ...الخ، وفي العصر الحاضر نري أن السلطة أو الدولة تدخلت لتحمي حقوق الانسان ووضعت القوانين التي تحمي كل من المستهلك والمنتج في أن واحد⁽¹⁾.

ويقتضي منا قبل الخوض في تحديد مفهوم المستهلك بين الاتجاه الموسع والاتجاه المضيق

بداية في تحديد مفهوم المستهلك من الناحية اللغوية، ثم نخرج في تحديد مفهوم المستهلك من

الناحية الاصطلاحية بين الاتجاه المضيق وبين الاتجاه الموسع، وذلك على النحو التالي:

• التعريف اللغوي:

الاستهلاك مصدر فعله استهلك، وأصل كلمة المُسْتَهْلِك من باب هَلَكَ هُلُكاً وهَلَاكَ أي مات، ومُسْتَهْلِك اسم مفعول من استهلك، يقال استهلك في كذا: جهد نفسه فيه، واستهلك المال: أنفقه وانفذه، واستهلك الطعام: تناوله، والمُستهلك: الذي ليس له هم إلا أن يستضيفه الناس، والمتتبع لكلمة استهلاك نجد انها مأخوذة من الفعل هلك⁽²⁾، ونلاحظ أن كلمة استهلاك تأتي بمعنى النفاذ والتغيير والتبديل⁽³⁾.

• التعريف الاقتصادي:

يعد المستهلك وفقاً للمفهوم الاقتصادي هو الشخص الذي يقوم بعملية الاستهلاك فهو الطرف الواقع في نهاية الدورة الاقتصادية، وهو الطرف الأخير في سلسلة التوزيع، وهو الغاية من وجود عملية الانتاج والتوزيع، اي انه دخیل على تلك العمليات⁽⁴⁾.

(1) حمد عبيد الكبيسي، دور الشريعة الإسلامية في حماية المستهلك، مرجع سابق، ص13.

(2) راجع مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزي، القاموس المحيط، الطبعة الأولى، بيروت، مؤسسة الرسالة، 1987، ص 1237، وراجع الموقع الإلكتروني المعاني

<http://www.almaany.com>

(3) د. موفق محمد عبده، حماية المستهلك في الفقه الاسلامي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص31.

(4) رضا كيلاني عبد الرضا محمود، مفهوم المستهلك كأساس لتحديد نطاق تطبيق تقنين الاستهلاك الفرنسي، دار النهضة العربية، 2005، ص42. أحمد محمد رفاعي، الحماية المدنية للمستهلك ازاء المضمون العقدي، دار النهضة العربية، ص20.

وعلى ذلك سوف نتناول بيان المفهوم المضيق والمفهوم الموسع للمستهلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم المستهلك وفقاً للاتجاه المضيق.

دولة الإمارات العربية المتحدة من بين الدول التي سعت لتطبيقه في قوانينها إلا أن ذلك أثار جدلاً فقهيًا وقضائياً حاداً حول مفهومه القانوني الذي يتنازع في جانبه الفقهي حول مفهومين المفهوم الموسع والمفهوم المضيق للمستهلك⁽¹⁾.

• التعريف الفقهي:

تعددت التعاريف الفقهية للمستهلك وفقاً للاتجاه المضيق لمفهوم المستهلك، فقد ذهب العديد من الفقهاء في تعريفهم للمستهلك وفقاً للمفهوم المضيق، إلى القول إلى أن المستهلك هو "كل شخص يقوم بإبرام تصرفات قانونية، من أجل الحصول على مال أو خدمة بهدف إشباع حاجاته الاستهلاكية الشخصية أو العائلية"⁽²⁾

يلاحظ من خلال التعريف أن المستهلك قد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً يسعى للحصول على السلع والخدمات لاستعماله الشخصي أي أن ينتفع بها بدون أن تكون له نية مسبقة للمضاربة أو نية البيع أو غير ذلك، وهو بهذه الصفة لا يتمتع بالقدرة الفنية للحكم على ما يسعى لاقتنائه.⁽³⁾ ويرى البعض الآخر بأن تعريف المستهلك يقصد به كل شخص يتعاقد لأغراض مهنته أو مشروعه أو حرفته وفي نفس المعنى تم تعريف المستهلك بأنه ذلك الذي الشخص الذي يستخدم المنتجات لإشباع حاجاته وحاجات من يعولهم من الأشخاص، وليس لإعادة بيعها أو تحويلها أو استخدامها في نطاق مهنته، فالمستهلك هو كل من يتعاقد بهدف الاستهلاك، أي بمعنى استعمال أو استخدام مال عام أو خاص⁽⁴⁾.

(1) عبد الفتاح مراد، شرح قانونية حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية، 2006، ص9.

(2) حسن عبدالباسط جميعي، مرجع سابق، ص13، خالد عبدالفتاح محمد كريم، حماية المستهلك في القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص16.

(3) حمد أحمد عبدالحميد أحمد، الحماية المدنية للمستهلك التقليدي والالكتروني، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، 2015، ص17.

(4) زمير فرج يوسف، الشرح والتعليق على قانون حماية المستهلك في ظل القوانين العربية والاجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ط1، 2015، ص26.

وبناء على ما سبق، فمن خلال التعريفات السالفة الذكر نجد أن انصار الاتجاه المضيق قد قصروا الحماية القانونية المقررة للمستهلك على المتعاقد الذي لا يمتلك الكفاءة، بل يعتبر اقل قدرة فيما يتعلق بمجال المعاملة ويفترض كثرة وقوعه في الغبن دون أن ينسب اليه اي تقصير، بمعنى انه عديم الخبرة، ومن ثم فإن لفظ المستهلك أو لفظ عديم الخبرة هو لفظ يشير إلى الجهل التي تتوافر في احد المتعاقدين بالنسبة للآخر وتكون سبباً في كثرة وقوعه في الغبن، اما بسبب عدم التعادل بين المتعاقدين أو بسبب اختلال التوازن العقدي بسبب المغالاة في فرض الشروط⁽¹⁾.

ومن ثم فإن هذا الاتجاه يقوم على الربط بين المعنى القانوني لفكرة المستهلك ومعناه الاقتصادي بحيث يكون كل منهما مطابقاً للآخر، فالمفهوم الاقتصادي لهذه الفكرة كان له اثره العميق في التعريف القانوني للمستهلك باعتباره شخصاً يتعاقد لإشباع حاجته غير المهنية، وبذلك فإن هذا الاتجاه يقيم تضاداً تاماً بين مفهوم المستهلك من جهة وبين مفهوم المهني أو المحترف من جهة اخري بحيث لا يمكن أن يكون المهني مستهلكاً طالما تعلق العقد بإشباع حاجته المهنية⁽²⁾.

• التعريف التشريعي:

سارت التشريعات على ذات النهج الفقهي فأثر بعضها التضيق، واتجه البعض منها إلى التوسع، وسكت ثالث عن التعريف بالمستهلك المعني بالحماية، فبينما ترى بعض التشريعات أن المستهلك المعني بالحماية هو الشخص الطبيعي فقط، تذهب أخرى لتبسط حمايتها على الأشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة طالما أن تصرفها يأتي خارج أغراض نشاطها سواء المهنة أو الحرفة أو الصناعة أو التجارة باعتبارها مستهلكاً⁽³⁾.

(1) إسماعيل محمد المحافري، الحماية القانونية لعديم الخبرة في الشروط التعسفية، دراسة فقهية قضائية مقارنة صادرة عن المجلس النشر العلمي، مجلة الكويت، عدد 4، ديسمبر 2006، ص247.

(2) محمد حسين عبدالعال، مفهوم الطرف الضعيف في الرابطة العقدية، مرجع سابق، ص100.

(3) عبدالله عبدالكريم عبدالله، فاتن حسين حوى، حماية المستهلك في بعض التشريعات العربية بين الواقع والتطبيق، دراسة مقدمة إلى الندوة العلمية حول حماية المستهلك العربي بين الواقع وآليات التطبيق التي نظمها المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية - مجلس وزراء العدل العرب - جامعة الدول العربية، بيروت، لبنان، من 2-4 حزيران/يونيو 2014.

وقد تأثرت معظم التشريعات سواء كانت اجنبية أو عربية بالاتجاه المضيق في تعريفهم لمفهوم المستهلك، وعلى مستوى التشريعات الغربية والعربية نتناول تعريف المستهلك في كلا من التشريع الفرنسي، والتشريع المصري، والتشريع الإماراتي، وذلك على النحو التالي:

1) تعريف المستهلك في التشريع المصري:

وبالنسبة للتشريع المصري فإن قانون حماية المستهلك رقم 67 لسنة 2006، قبل الغائه بالقانون رقم 181 لسنة 2018 عرف المستهلك "كل شخص تقدم إليه أحد المنتجات لإشباع احتياجاته الشخصية أو العائلية أو يجري التعامل أو التعاقد معه بهذا الخصوص"⁽¹⁾.

اما بعد تعديله الحالي فقد عرف المستهلك "بأنه كل شخص طبيعي أو اعتباري تقدم اليه إحدى المنتجات لإشباع احتياجاته غير المهنية أو غير الحرفية أو غير التجارية، أو يجري التعامل أو التعاقد معه بهذا الخصوص"⁽²⁾.

ويقصد بالمنتجات المبينة في النص السلع والخدمات المقدمة من اشخاص القانون العام أو الخاص، وتشمل السلع المستعملة التي يتم التعاقد عليها من خلال مورده.

يلاحظ من خلال التمعن في نص هذه المادة من اول نظرة أن المشرع المصري قد اخذ بالمفهوم الواسع للمستهلك من خلال استعماله لفظ (كل شخص)، غير انه يتبين ويتضح لنا من عبارة احتياجاته الشخصية أو العائلية على انه استقر على الاتجاه الضيق لمفهوم المستهلك.

وقد احدث المشرع المصري تغييراً وفقاً للقانون رقم الجديد 181 لسنة 2018، وقد اضاف تفصيلاً لمن تقدم لهم السلع سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً واطاف تفصيلاً اخر وهو بيان الغرض من الاستهلاك فالغرض من الاستهلاك هو لإشباع احتياجاته غير المهنية أو غير الحرفية

(1) راجع في ذلك المادة (1) من قانون حماية المستهلك المصري الملغي رقم 67 لسنة 2006، وتعديلاته.
(3) راجع في ذلك المادة رقم (1) من قانون حماية المستهلك المصري رقم (181) لسنة 2018، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 13 سبتمبر 2018، بالعدد رقم 37، والمادة (1) الفقرة رقم (5) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 822 لسنة 2019، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية المستهلك، والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ ابريل 2019.

أو التجارية، ورغم ذلك نجد المشرع المصري باق في تعريفه للمستهلك وفقاً للمفهوم المضيق فالتعديلات لم تكن سوى ترتيب في صياغة النص⁽¹⁾.

(2) تعريف المستهلك في التشريع الإماراتي:

تأثر المشرع الإماراتي بشأن حماية المستهلك وذلك بالقانون الاتحادي رقم 24 لسنة 2006، قبل الغائه وصدور القانون رقم 15 لسنة 2020، حيث عرف المشرع الإماراتي المستهلك في المادة (1) من القانون الاتحادي رقم 24 لسنة 2006 بشأن حماية المستهلك، التي نصت على أنه "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني الموضحة قرين كل منها ما لم يقض سياق النص بغير ذلك..." المستهلك بأنه "كل من يحصل على سلعة أو خدمة بمقابل أو بدون مقابل إشباعاً لحاجته الشخصية أو حاجات الآخرين"⁽²⁾.

ومن خلال هذه التعريفات نجد أن المشرع الإماراتي في القانون الملغي اقتصر في تعريفه للمستهلك على المفهوم الضيق حيث اعتبر أن كل من يحصل على السلعة سواء عن طريق الشراء أو بطريقة أخرى كالمنح والهدايا التي يقدمها المنتج أو الموزع وكان الغرض من الحصول عليها هو تغطية الاحتياجات الشخصية أو احتياجات الآخرين يعتبر في هذه الحالة مستهلكاً بمعناه القانوني.

ثانياً: مفهوم المستهلك وفقاً للاتجاه الموسع.

ظهرت تطلعات وبوادر لتوسيع نطاق حماية المستهلك، ويعرف اصحاب هذا الاتجاه المستهلك بأنه ذلك الشخص الذي يبرم تصرفاً قانونياً لغرض استخدام السلعة أو الخدمة لغرض اشباع احتياجاته الشخصية أو سد احتياجاته المهنية⁽³⁾، وذهب البعض من الفقه إلى تعريف المستهلك بأنه "كل شخص طبيعي أو معنوي يتعاقد للحصول على سلعة أو خدمة بهدف استعمالها فيما لا يدخل في دائرة اختصاصه المهني"⁽⁴⁾.

(1) صالح صالح أحمد، الحماية المدنية للمستهلك من المنتج الصناعي المعيب في القانون اليمني، مرجع سابق، ص11.

(2) راجع في ذلك المادة (1) من القانون الاتحادي رقم 24 لسنة 2006.

(3) عبدالمعظم موسى إبراهيم، حماية المستهلك، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، 2007، ص19.

(4) محمد حسين عبدالعال، مفهوم الطرف الضعيف في الرابطة العقدية، مرجع سابق، ص102.

كما عرف البعض الآخر المستهلك بأنه "هو من يشتري مالا سواء اكان لحاجته الخاصة أم لحاجات نشاطه المهني في مجال لا يعود إلى اختصاصه، أو هو كل شخص يتعاقد بهدف الاستهلاك، أي بمعنى استعمال أو استخدام مال أو خدمة"⁽¹⁾.

وبناء على ذلك يتسع مصطلح المستهلك ليشمل الشخص الذي يتعاقد للحصول على السلعة أو الخدمة لسد احتياجاته الشخصية، والمهني الذي يبرم تصرفات قانونية تخدم مهنته، كالمهندس الذي يشتري المعدات اللازمة لمكتبه⁽²⁾.

ومن خلال التعريفات السابق ذكرها، فإن تحديد مفهوم المستهلك يتضمن على عدة عناصر⁽³⁾:

(1) شخص المستهلك:

فالمستهلك ينطبق على الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري، فالشخص الذي يشتري السلعة أو الخدمة أو يستأجرها لغرض الاستهلاك أو الاستخدام يعتبر مستهلكاً، بالإضافة إلى الشخص المستعمل للسلعة أو الخدمة باعتباره طرفاً خارجاً عن العقد أو ذلك الشخص الذي يستفيد منها لغرض الاستهلاك أو الاستخدام فيعتبر كذلك مستهلكاً.

(2) الهدف من الاستهلاك:

توسع المشرع في بيان الهدف من الاستهلاك حيث جعل الغرض هو الاستهلاك أو الاستخدام ولم يحصر الاستهلاك لغرض شخصي أو عائلي أو للاستخدام غير المهني، بل ترك المجال ليشمل المهني الذي يستخدم السلعة لغرض مهني.

(3) محل الاستهلاك:

يشمل التعريف جميع التعاقدات التي يكون محلها السلع والخدمة فيشمل السلعة المادية المنقولة والعقارية كما يشمل الخدمات للأموال التي يتم شراؤها أو استعمالها أو استئجارها، أو يتم الاستفادة منها لغرض الاستهلاك أو الاستخدام.

(1) السيد محمد عمران، حماية المستهلك أثناء تكوين العقد، دراسة تحليلية وتطبيقية للنصوص الخاصة بحماية المستهلك، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، 2003، ص6.

(2)PIZZIO (J.P): L، introduction de la notion de Consommateur en droit francais، Recueil Dalloz، 1982، chronique p 91.

(3) امانى رحيم أحمد، حماية المستهلك في نطاق العقد، دراسة تحليلية مقارنة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2010، ص32.

وبناء على ما سبق تكمن أهمية التمييز بين الاتجاه الموسع والاتجاه المضيق في أن من يأخذ بالمفهوم الموسع يجعل من الحماية أن تشمل كل مستهلك ليس له خبرة بما يشترطه حتى أن كان مهنيًا وغاية الأمر على تلك السلعة التي يشترطها خارجة عن تخصصه بخلاف المفهوم الضيق والذي يحصر الحماية لكل مستهلك يستخدم السلعة تلبية لاحتياجاته واحتياجات أسرته⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مفهوم الحماية القانونية للمستهلك

لا شك أن حماية المستهلك تعتبر عنصراً أساسياً ومبدأً هاماً بالنسبة للمستهلك أي مستهلك سواء كان ذلك في مجال السلع والخدمات أو الأفكار، وهي بذلك تعزز للجهود التسويقية التي يبذلها البائعون ورجال التسويق، ولقد أصبح موضوع حماية المستهلك من الموضوعات التي تنال اهتماماً كبيراً على المستوى الوطني والدولي وتتبع أهمية توفير الحماية للمستهلك لأنه الطرف الضعيف في التعاقد بينما المهنيون في مركز القوة في مواجهة المستهلكين⁽²⁾.

ويقصد بحماية المستهلك "مجموعة قواعد وسياسات التي تهدف إلى منع الضرر والأذى عن المستهلك وكذلك ضمان الحصول على حقوقه"⁽³⁾، وهناك تعريف آخر يتمثل في أن حماية المستهلك عبارة عن "خدمة توفرها الحكومة أو المجتمع المدني لحماية المستهلك من الغش التجاري، أو استغلاله، أو سوء تقديم خدمة ما عن طريق الاحتكار أو الخضوع لظروف معينة"⁽⁴⁾.

إذ يستنتج من هذا التعريف أنه يجسد عملية حماية المستهلك مما يقدم له من سلع وخدمات قد تلحق به أضرار صحية اقتصادية أو اجتماعية، سواء كان المستهلك على علم بهذا الضرر أو لم يكن مدركاً له، وتقوم الأجهزة الحكومية بهذا الدور بصفة أساسية، بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني المتمثلة في الجمعيات المعنية بحماية المستهلك، والتي تهدف بالدرجة الأولى إلى الحيلولة دون تعرض المستهلك لحماية المستهلك.

(1) عادل قورة، الحماية التشريعية للمستهلك في مصر، الحماية التشريعية للمستهلك في مصر، منشورات اليونسكو بالتعاون مع المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية والمركز الاقليمي العربي للبحوث والتوثيق في العلوم الاجتماعية وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، القاهرة، 1999، ص 13.

(2) حمدان فهد سعيد المزروعى، الحماية الجنائية للمستهلك في القانونين الإماراتي والمغربي، بحث منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 132، 2017، ص 258.

(3) عبد الله حسين على محمود، حماية المستهلك من الغش التجاري والصناعي دراسة مقارنة بين دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 138.

(4) حسن عبد الباسط جميعي، حماية المستهلك، مرجع سابق، ص 23.

وعلى إثر ما تشهده الحياة المعاصرة من تطور سريع في الإنتاج والدعاية والإعلان، وكذلك التطور الهائل في وسائل الاتصال والتي أدت إلى تمكين الأفراد من إبرام العقود الإلكترونية، كل ذلك أدى إلى حاجة المستهلك إلى حماية فعالة في مواجهة أخطار الغش والخداع، لهذا جاءت قوانين حماية المستهلك لتوفير بعض من هذه الحماية للمستهلك الطرف الضعيف الذي تنقصه الخبرة وتعوزه الدراية الفنية اللازمة لتقدير ما يقدم عليه من شراء، وبالتالي يسهل وقوعه فريسة للبائع المهني (المحترف)، وذلك من خلال ما يفرضه عليه من شروط تعسفية⁽¹⁾.

كما أن هذه الحماية لا تهدف إلى إعلاء مصالح طائفة من الناس (المستهلكين) على حساب طائفة أخرى (المنتجين)، وإنما غايتها إقامة التوازن العقدي، وتحقيق المساواة بين الطرفين، وهذا يؤدي إلى استقرار المعاملات⁽²⁾.

وتأسيساً على ذلك تعني الحماية القانونية للمستهلك مساعدة المستهلك في نطاق مجالات الاستهلاك حتى لا يقع فريسة للغش والاحتيال، ويتم ذلك عن طريق اتباع سياسات حماية المستهلك، وان تحدد أولوياتها وفقاً للظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تحقق احتياجات المستهلكين ومصالحهم دون أن تقف هذه الإجراءات حاجز أمام المعاملات التجارية⁽³⁾.

أولاً: أسباب حماية المستهلك ومجالات الاخلال به.

1) أسباب وأهداف حماية المستهلك:

وتتمثل فيما يلي:

(1) أسامة أحمد بدر، حماية المستهلك في التعاقد الإلكتروني، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005، ص 29.

(2) أن الإقرار بمبدأ حماية المستهلك يتضمن الإقرار بوجود حقوق للمستهلك بحيث يجب أن تبذل كل الجهود بهدف تأمين الاستفادة القسوة منها، لأن هذه الحقوق التي يمكن إجمالها في الحقوق الرئيسية للمستهلك والتي أعلن عنها بداية الرئيس الأمريكي الأسبق جون كينيدي في 15/03/1962، والتي أقرتها الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بقرارها رقم 39-248 بتاريخ 15/04/1985، وذلك بعد إقرارها لليوم العالمي لحقوق المستهلك والذي يوافق 15 مارس من كل عام وتتمثل أهم هذه الحقوق التي أقرتها، أهمها حق المستهلك في إشباع حاجاته الأساسية وكذلك حقه في الحصول على تعويض ملائم لضرر الذي أصابه، إضافة إلى حقه في الحصول على التقفif المناسب، والحق في الحياة في بيئة سليمة، والحق في المحافظة على سلامته وكذا الحق في إبداء رأيه عند الحاجة، وحق المستهلك في الاختيار بكامل الحرية، أنظر: التقرير التنفيذي المرفق بهذه المبادئ، مرفوع على الرابط الإلكتروني التالي:

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/UN-DESA_GCP1999_ar.pdf

(3) إسلام هاشم عبد المقصود سعد، الحماية القانونية للمستهلك بين القانون المدني والفقهاء الإسلامي - مرجع سابق، ص 81.

أ. توفير السلامة المادية للمستهلك

ويتم ذلك عن طريق اعتماد السياسات والنظم القانونية وأنظمة السلامة والمعايير الوطنية والدولية التي تضمن أن تكون المنتجات المصنعة مأمونة سواء أو اثناء التداول أو التخزين وإبلاغ المستهلكين عن المعلومات المتعلقة بسلامة الاستعمال والالتزام بسحبها وتعويض المتضرر في حال وقوع الخطر نتيجة الاستعمال.

ب. تعزيز وحماية المصالح للمستهلك

ويتم تعزيز تلك الحماية من خلال تقييد المنتجين والموزعين والبائعين بالمواصفات والمعايير الإلزامية والتي تحد من الممارسات التجارية التي تلحق الضرر بالمستهلكين، والتشجيع على المنافسة النزيهة والفعالة والمعاملات العقدية المنصفة وذلك عن طريق تنفيذ السياسات الحكومية التي تمكن المستهلك من الحصول على الفائدة المثلى من الموارد الاقتصادية⁽¹⁾.

ج. ضمان السلامة وجودة السلع الاستهلاكية

ويتحقق ذلك بوضع المعايير والمواصفات بشأن السلامة والجودة وتشجيع تنفيذها وإعادة النظر بها دورياً بما ينسجم مع القواعد الدولية الموضوعية لسلامة السلع الاستهلاكية، وبذل الجهود الممكنة لرفع مستوى المعايير الموضوعية لتتوافق مع المواصفات والمعايير الدولية⁽²⁾.

د. تحقيق تسهيل التوزيع للسلع الاستهلاكية والخدمات الاساسية

ويتم ذلك باعتماد السياسات التي تضمن كفاءة توزيع السلع والخدمات الاساسية للمستهلكين باستخدام إجراءات محددة لضمان عدالة توزيع السلع والخدمات الاساسية عندما يكون التوزيع مهدداً بالخطر.

(2) مجالات الإخلال بحماية المستهلك:

أن مجالات الإخلال بحماية المستهلك عديدة والمسؤولية ملقاة على الجمعيات الرقابية في أجهزة الدولة والتي تعد مسؤولة عن وضع ضوابط لها إذ أن الإخلال بجزء من تلك المجالات قد يعرض

(1) اسامه أحمد بدر، حماية المستهلك في التعاقد الإلكتروني، مرجع سابق، ص53.

(2)، برهامي عبد الحميد زغلول، حقوق المستهلك والتربية الاستهلاكية، (مصر: المؤتمر العلمي الحادي عشر - التربية وحقوق الإنسان، جامعة طنطا - كلية التربية، ص344.

المستهلك للأذى من واقع اختراق بعض المنظمات المنتجة للسلع والخدمات والتي غالباً ما تتصارع فيما بينها لتحقيق أكبر ربح ممكن ومن تلك المجالات⁽¹⁾:

❖ مجال الإعلان: فالإعلان يعتبر مضللاً وخادعاً إذا كانت الصورة الذهنية التي تتكون لدى المستهلك من المعلومات التي تضمنتها الرسالة الإعلانية مخالفة لحقيقة الشيء الذي تروج له مما يترك أثراً سلبياً ضاراً على سلوك المستهلك، حيث أن الإعلان بواسطة الوسائل الإعلانية المتضمنة نوعاً من الخداع يكون له دور بارز في إثارة تصرفات المستهلك نحو الرغبة في اقتناء السلعة حتى ولو لم يكن بحاجة لها.

❖ مجال طريقة الاستعمال: حيث أن العديد من المستهلكين يعانون من نقص درايتهم حول كيفية استعمال المنتجات لعدم وجود البيانات أو عدم معرفتهم بكيفية الاستفادة من البيانات المتاحة وعدم حصولهم على الشرح وبيان ذلك.

❖ مجال الضمان: والذي يفترض في المنتج عند حصول المستهلك عليه، إذ أن من المفترض حصول المستهلك على منتج مكفول لناحية صلاحيته وسلامته من العيوب خاصة في المنتجات المستوردة حيث يصعب مراجعة المستورد أو الشركة المنتجة والمصدرة.

❖ مجال السعر: يعاني المستهلك من فرض أسعار لا تتناسب مع قدرته المادية إضافة إلى استخدام طرق التحايل على الأسعار من قبل المنتجين بالبيع بالتقسيط أو التنزيلات الصورية.

ثانياً: الوسائل القانونية الكفيلة بحماية المستهلك.

أن قضية حماية المستهلك برزت في السنوات الأخيرة كقضية هامة ضمن قضايا المسؤولية الاجتماعية إلى جانبها الاقتصادي الهام فصار لزاماً اعتبارها نوعاً من التنظيم الحكومي والاهلي العامل على حماية المستهلكين، وقد عملت الحكومات العربية على اعتماد الهيئات الحكومية والجمعيات الأهلية لحماية المستهلك كدول الخليج ومصر لمواجهة الغلاء والاستغلال والجشع وتعزيز الرقابة الشعبية على الأسواق وتوعية الجمهور بحقوقه ومواصفات السلع وتأكيد مطابقتها للمواصفات المعروضة وتعزيز التنافس والدفاع عن مصالح المستهلكين وطلب المقاضاة وتوقيع الجزاء وتعريفهم بالمخاطر⁽²⁾.

(1) حمدان فهد سعيد المزروعى، الحماية الجنائية للمستهلك في القانونين الإماراتي والمغربي، مرجع سابق، ص 259-260، وراجع أيضاً محمد عبدالله البلوشي الحماية القانونية للمستهلك في التشريع الإماراتي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، 9-10، وراجع أيضاً أحمد أحمد عبدالله اللحج، أبعاد ومجالات حماية المستهلك من منظور المستهلك، بحث منشور بمجلة آفاق جديدة للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنوفية، المجلد 7، العدد 4، 1995، ص 79 وما بعدها.

(2) حمدان فهد سعيد المزروعى، الحماية الجنائية للمستهلك في القانونين الإماراتي والمغربي، مرجع سابق، ص 261.

ونجد أن دولة الإمارات العربية المتحدة عمدت إلى تأسيس أكاديمية للمسؤولية الاجتماعية للمؤسسات في العاصمة ابوظبي، كما أنشأت دول الخليج القانون الجديد في المجلس الوطني لحماية المستهلك يترأسه وزير الاقتصاد وعضوية عدد من الوزارات والقطاعات وجمعيات حماية المستهلك لتقديم عدد من المقترحات، ومنها الحفاظ على صحة المستهلك وسلامة حقوقه، وكذلك تأمين السلع والخدمات، وتوعية المستهلكين وإعلامه وإرشاده، وحثه على استعمال أنماط الاستهلاك المستدامة وعلى اعتماد السلع والخدمات التي تحافظ على البيئة⁽¹⁾.

(1) محمود إبراهيم محمود فياض، حماية المستهلك من الشروط التعسفية في القانون الإماراتي: دراسة مقارنة بالتوجيه الأوروبي رقم 13/1993 وتوجهات محكمة العدل الأوروبية، كلية الحقوق، جامعة البحرين - 2017، ص49.

الفصل الأول

التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في حماية المستهلك

تمهيد وتقسيم:

تسعى الدول المعاصرة إلى حماية المستهلك من خلال الضبط الإداري الذي يُعد من التنظيمات الإدارية الحديثة، لحماية المستهلك، فنجده يقوم بدور وقائي كبير في مجال الحماية ، وتتنوع هذه الآليات من بين اتخاذ إجراءات وقائية لحماية المستهلك، وكذا اتخاذ الأساليب القانونية الوقائية لحماية المستهلك التي تتمثل في أسلوب الحظر، والأمر، والحصول على ترخيص أو الأذن المسبق، والأخطار أو الإبلاغ والترغيب، والتي سوف نتناولها بالتفصيل فيما بعد⁽¹⁾.

وسوف نتناول تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي

- المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الإداري المتعلق بحماية المستهلك.
- المبحث الثاني: آليات الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك.

(1) كمال معيني، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 71.

المبحث الاول

ماهية سلطات الضبط الإداري المتعلق بحماية المستهلك

نظراً للأهمية التي يكتسبها الضبط الإداري، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الإداري وتقسيماته.
- المطلب الثاني هيئات وتدابير الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

المطلب الاول

مفهوم سلطات الضبط الإداري وتقسيماته

يعد الضبط الإداري إحدى الدعامات الرئيسية التي تقوم عليها وظيفة الإدارة العامة التي تعمل على اشباع حاجات الافراد بتقديم أفضل الخدمات لهم، فوظيفة الضبط الإداري ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها وبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي.

ويقتضي تحديد مفهوم الضبط الإداري التعرض أولاً لتعريفه لغة وقانوناً وفقها ثم البحث ثانياً في التمييز بينه وبين الضبط القضائي وذلك لعلاقتها بحماية المستهلك وذلك كما يلي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري:

الضبط الإداري فكرة لها حدود واسعة تزداد مع الأيام تبعا للملابسات والظروف، ولذلك سنحاول تعريف الضبط الإداري في اللغة، ثم تعريف الفقهاء، والتشريع، وذلك كما يأتي:

(1) التعريف اللغوي:

تستمد كلمة الضبط لغة من المصدر ضبط، يضبط، ضبطاً، بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه وحبسه، وللضبط لغة عدة معاني، فهو يعني أولاً دقة التحديد، فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة⁽¹⁾، كما يعني الضبط في اللغة الإحكام والإتقان وبإصلاح الخلل، ويمكن تعريفه أيضاً بأنه حفظ الشيء بالحزم حفظاً بليغاً أي إحكامه وإتقانه⁽²⁾.

(1) انظر لسان العرب، للإمام بن منظور، دار المعارف، القاهرة، الجزء الرابع، ص2549.

(2) المعجم الوسيط-مادة الضبط -مجمع اللغة العربية، مطبعة دار المعارف، 1980، ص553، ومشار إليه في عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص77.

(2) التعريف الفقهي:

لقد اختلف الفقهاء حول تعريف للضبط الإداري ويرجع ذلك إلى مرونة فكرة النظام العام، وكذا تباين النظرة والزاوية التي نظر إليها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري.

فقد عرف البعض من الفقه الضبط الإداري بأنه "مجموعة الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقيدها بحرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده، وتتخذ هذه القواعد والإجراءات شكل قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة من جانبها وحدها أو تتخذ صورة أوامر وإجراءات فردية مادية أو قانونية، تقوم بها الإدارة المنفردة وتشارك هذه القواعد والإجراءات جميعاً في كونها تقيد الحريات"⁽¹⁾.

وقد جرى بعض الفقه بتعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية في ذاته، تسعى إليها سلطات الدولة، وهناك من يراه غاية من جهة أهدافه وقيداً على الحريات العامة التي كفلها الدستور والقانون، اعتباراً بنتيجة نشاطه وأغراضه، وهناك من الفقهاء لا يربط بين أساليب النشاط وبين القيود على الحريات⁽²⁾.

فقد قام البعض من الفقه على تعريف الضبط الإداري على أساس الغاية بأنه هو "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون أو هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"⁽³⁾.

فالضبط الإداري طبقاً لهذا الرأي يعد غاية تسعى إليها سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن، مع ما يترتب على ذلك من ضرورة وجود جهة أو هيئة معينة تعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام بين الأفراد، حتى لو تطلب الأمر اللجوء إلى استخدام القوة العامة لتحقيق ذلك، فالضبط الإداري وفقاً لهذا الرأي يشمل كافة أوجه النشاط الإداري لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة⁽⁴⁾.

وفي الفقه المصري نجد أن الضبط الإداري هو "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين،

(1) محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2003، ص 10.

(2) سعاد الشرقاوي، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1984، ص 3.

(3) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 18.

(4) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2، 2003م، ص 16.

بقصد حماية النظام العام في المجتمع⁽¹⁾، أو أنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طرق إصدار القرارات اللائحة والفردية واستخدام القوة المادية"⁽²⁾.

ويرى البعض من الفقه أن الضبط الإداري هو "صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام"⁽³⁾.

ومن خلال ما سبق ذكره من تعريفات التي تم التعرض إليها نجد أن كل هذه التعريفات تدور حول فكرة واحدة وهي فرض قيود من قبل الإدارة على حريات الأفراد للحفاظ على النظام العام، فكافة التعريفات تحاول حصر وتجميع كافة الجوانب الشكلية والقانونية والموضوعية لفكرة الضبط الإداري، كما أنها تحاول الربط بين وظيفة الضبط الإداري وبين الهدف منه، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون الإداري إلى التركيز على معيارين في تعريف الضبط الإداري وهما المعيار الشخصي والموضوعي.

أ. المعيار الشخصي: يعرف الضبط الإداري وفقاً لهذا المعيار، على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وهو مجموع الأشخاص العاملين أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام⁽⁴⁾.

ب. المعيار الموضوعي: وينظر هذا المعيار للضبط الإداري على أنه: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات، أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام، فمن وجهة النظر المادية فيتمثل الضبط الإداري في تلك النشاطات التي تقوم بها السلطات الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام فالمعيار الموضوعي يركز على مظاهر النشاط الضبطية أي الاختصاصات والصلاحيات والأساليب التي تستخدمها تلك السلطات لتحقيق أهدافها من خلال مجموعة القرارات الإدارية التي تهدف إلى الحفاظ

(1) طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاطات السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978، ص 471.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 13.

(3) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط 1، 2008، ص 51.

(4) حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011، ص 106.

على النظام العام بوضعها قيوداً على الحريات، الأمر الذي يجعل المعيار المادي هو الأرجح فقها⁽¹⁾.

(3) التعريف التشريعي:

لم يتطرق المشرع بصفة عامة سواء في التشريع المصري أو التشريع الإماراتي إلى تعريف الضبط الإداري في أي من التشريعات ذات العلاقة ، إذ ابتعد عادة عن وضع التعريفات لمختلف الأنظمة التي شرع لها خشية أن تكون هذه التعريفات غير جامعة مانعة وبالتالي قصورها عن تحقيق غاياتها وأهدافها⁽²⁾.

وقد اكتفى المشرع بتعداد بعضاً من أغراض الضبط الإداري، وذلك بحكم مرونة فكرة النظام العام التي يهدف الضبط الإداري لتحقيقها، ويعود السبب في ذلك أن فكرة النظام العام هي فكرة نسبية ومرونة تختلف باختلاف الزمان والمكان، إذ ما يعتبر من النظام العام في بلد غربي لا نجده كذلك في بلد عربي محافظ⁽³⁾.

وبناء على ما سبق فالضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفرادهِ وسكينتهم.

ويمكننا تعريفه من زاوية حماية المستهلك بأنه "مجموع ما تفرضه سلطة الإدارة من قيود على نشاط الافراد في المجال الاقتصادي على اساس حماية النظام العام الاقتصادي وحماية المستهلك بوجه خاص".

ثانياً: الضبط القضائي:

يعرف مأمورو الضبط القضائي بأنهم: "طائفة من رجال السلطة العامة الذين خولهم القانون القيام بأعمال الضبطية القضائية وهم غالباً رجال الشرطة، ولكن يضاف إليهم بعض طوائف من

(1) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 103.

(2) محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد . للطباعة بالهرم، 2005، ص 56.

(3) بشير محمد عمر المشراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005، ص 7 وما بعدها.

الموظفين كرجال الجمارك ومفتشو البلدية وغيرهم، وأكد القانون على تحديد صفتهم بأنهم طائفة من رجال السلطة العامة الذين يخولهم القانون صلاحيات للكشف عن الجريمة والقبض على مرتكبيها⁽¹⁾.

كما يتمثل الضبط القضائي⁽²⁾ في مجموعة القواعد القانونية التي نص عليها القانون لمجموعة من الأشخاص بحسب وظيفتهم على سبيل الحصر، وهم يقومون بأعمال التحري والضبط وجمع الأدلة بعد وقوع الجريمة، ويكون هؤلاء تابعين في أعمالهم للنيابة العامة، وخاضعين لها⁽³⁾.

فالوظيفة الأساسية لرجل الضبط القضائي هي اكتشاف الجرائم وملاحقة الجناة منذ اللحظة الأولى التي علم بها بوقوع الجريمة، والقيام بكافة التحريات اللازمة لجمع الأدلة والقرائن المتعلقة بالجريمة، وتحرير محضر بذلك وتسليمه للنيابة العامة أو الجهة المختصة بتحريك الدعوى العمومية، إذ تعد النيابة العامة أو هيئة الادعاء العام بمثابة الجهة التي تشرف على عمل الضبط القضائي.

وهذا ما نصت عليه المادة (21) من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أن "يقوم مأمور الضبط القضائي بالبحث عن الجرائم ومرتكبيها، وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق والدعوى"⁽⁴⁾.

وأيضاً المادة (30) من قانون الإجراءات الجنائية الإماراتي، والتي نصت على أنه: "يقوم مأمورو الضبط القضائي بتقصي الجرائم والبحث، كما نصت على ذلك، والمادة (31) من القانون الموحد للإجراءات الجنائية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية"⁽⁵⁾.

ويقصد بالضبط القضائي "الكشف عما يقع من جرائم وتعقب مرتكبيها، توطئة لتقديمهم إلى العدالة. فالضبط القضائي يفترض إذن أن جريمة ارتكبت، فتجمع بالتالي المعلومات والتحريات

(1) هاشم عبدالرحمن الزرعوني، المسؤولية المدنية لمأموري الضبط القضائي-دراسة مقارنة، إدارة مركز بحوث الشرطة، شرطة الشارقة، اماره الشارقة، 2015. ص 42.

(2) تجدر الإشارة هنا إلى اختلاف التسميات التي تطلق على موظفي الضبط القضائي في تشريعات الدول العربية، ونجد أن المشرع المصري يستخدم على سبيل المثال تعبير (مأموري الضبط القضائي) وهو ما جاء في المادة (21) من قانون الإجراءات الجنائية المصري طبقاً لأحدث التعديلات بالقانون 95 لسنة 2003، الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، كما يستخدم التشريع الإماراتي نفس اللفظ وذلك في المادة (30) من قانون رقم 35 لسنة 1992 بشأن إصدار قانون الإجراءات الجنائية، والصادر بالجريدة الرسمية العدد 233 مكرر السنة الثانية والعشرين بتاريخ 1992/1/26 وعمل به من تاريخ 1992-4-26، أما في التشريع الأردني فنجد يستخدم المشرع الأردني تعبير (الضابطة العدلية) وتعبير (موظفي).

الضابطة العدلية هو ما جاء في المادة (8) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961.

(3) إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري مكتبة الفلاح. الطبعة الأولى، 1988، ص 211.

(4) المادة (21) من قانون الإجراءات الجنائية المصري طبقاً لأحدث التعديلات بالقانون 95 لسنة 2003.

(5) المادة (42) من قانون رقم 35 لسنة 1992 بشأن إصدار قانون الإجراءات الجزائية.

والاستدلالات بشأنها، ومن ثم كان نشاطها لاحقاً على ارتكاب الجريمة⁽¹⁾، وتختلف بذلك عن الضبطية الإدارية، فوظيفتها اتخاذ الإجراءات الوقائية المانعة من ارتكاب الجريمة، ومن ثم كان نشاطها سابقاً على ارتكابها⁽²⁾.

ويحدد القانون سلطة الضبط القضائي، مستخدماً تعبير "مأموري الضبط القضائي" للدلالة على من يباشرون الاختصاصات المنوطة بها ويمارسون الصلاحيات والسلطات المخولة لمن يحمل هذه الصفة، وبعبارة أخرى، فإن أعضاء الضبطية القضائية موظفون عامون، يميزهم اختصاصهم بجمع الاستدلالات والمعلومات الموصلة لكشف الجريمة وضبط مرتكبيها.

وبناء على ما سبق فإن الضبط الإداري يتميز عن الضبط القضائي في كونه نشاطاً وقائياً أو مانعاً من الإخلال أو الاستمرار في الإخلال بالنظام العام، سواء أكان هذا الإخلال مكوناً بجرائم يعاقب عليها القانون أم لم يكن كذلك، في حين أن الضبط القضائي نشاط علاجي أي لاحق على ارتكاب الجرائم يهدف إلى التحري عنها وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق فيها وكذلك تعقب مرتكبيها وتقديمهم للمحاكمة وانزال العقاب بهم⁽³⁾.

(1) مأمون سلامة: الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 493.

(2) عيسى بن سعد النعيمي، الضبط الإداري: سلطاته وحدوده في دولة قطر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 34.

(3) عيسى بن سعد النعيمي، الضبط الإداري: سلطاته وحدوده في دولة قطر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 34.

المطلب الثاني

هيئات وتدابير الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك

الأصل المقرر في الفقه هو استئثار السلطة التنفيذية المركزية بوظيفة الضبط الإداري العام باعتبارها الجهة المسؤولة عن تحقيق أغراض الضبط فضلاً عن مسؤوليتها في تحمل تبعه تعويض الأضرار التي قد تصيب الأفراد من جراء نشاط الضبط الإداري أياً كان نوعه⁽¹⁾، والمقصود بهيئات الضبط الإداري هي الهيئات الإدارية والأشخاص الذين لهم سلطة اتخاذ إجراءات الضبط الإداري، لأن هيئاته يناط بها سلطة إصدار لوائح الضبط، واتخاذ تدابير الضبط الفردية، وإيقاع الجزاء الإداري.⁽²⁾

وتتقسم هذه السلطات إلى عدة أنواع حسب المعايير المستعملة في تقسيم هيئات الضبط، فمن حيث شمولية أو عدم شمولية اختصاصها إقليم الدولة قسمت إلى هيئات الضبط المركزية أو الوطنية وهيئات الضبط المحلية أو اللامركزية، هذا من جهة ومن جهة أخرى من حيث مدى شمول أو عدم شمول اختصاصاتها لكافة عناصر النظام العام إلى هيئات وسلطات ضبط إداري عام وسلطات أي هيئات ضبط إداري خاص⁽³⁾، وما يهمنا في موضوع حماية المستهلك موضوع الدراسة هو هيئات الضبط الإداري الخاص.

أولاً: هيئات الضبط الإداري العام.

وتسمى هذه الهيئات بهيئات الضبط الإداري المركزية، وعادة ما تتركز هيئات الضبط الإداري في يد السلطة المركزية وهي تكون في جانبها التنظيمي منوطة بالسلطة التنفيذية العليا، أما الجانب المتعلق بالتدابير الفردية فتكون منوطة بيد وزير الداخلية ومرتؤوسيه ويمارس بعض الوزراء اختصاصاً ضبطياً استثنائياً تحدده عادة نصوص خاصة في القانون⁽⁴⁾.

ولا يعتبر العاملين في الجهاز الإداري للدولة من رجال الضبط الإداري الذين يملكون استخدام أساليبه إذ تناط أعمال الضبط بالموظفين تحدد اختصاصاتهم وواجباتهم بمقتضى القوانين واللوائح كما تحدد القوانين أيضاً الهيئات القائمة على شؤون الضبط الخاص وما تملكه من سلطات وإجراءات.

(1) محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، مرجع سابق، ص 295.

(2) محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة-السنة 12، 1964، ص 64.

(3) راجحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 124.

(4) محمد الطماوي، الضبط الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 280، محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص 71.

وهيئات الضبط الإداري يمكن أن تكون ذات طابع قومي واما أن تكون ذات طابع محلي فهيئات الضبط الإداري ذات الطابع القومي هي هيئات تمارس الضبط الإداري على مستوى الدولة كوحدة واحدة، اما هيئات الضبط الإداري ذات الطابع المحلي فهي تمارس الضبط داخل حدود منطقة معينة من اقليم الدولة لا تتعداه، ويلزم التفرقة بين الهيئات التي تقوم باتخاذ هذه الاوامر سواء كانت لوائح أم قرارات فردية والهيئات التي تقوم على تنفيذ هذه اللوائح والقرارات⁽¹⁾.

ف نجد في التشريع المصري أن سلطات الضبط المركزي تتركز في يد أعلى سلطة إدارية، هو رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، ومن ثم تتوزع هيئات الضبط المركزي لتشمل رئيس الوزراء والوزراء، حسب القوانين التي تخولهم ذلك ووزير الداخلية، والمحافظين وهيئات الشرطة⁽²⁾. اما في التشريع الإماراتي تتركز السلطات في الاتحاد في المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي⁽³⁾.

وفي مجال حماية المستهلك تتعدد سلطات الضبط الإداري حسب القانون ومركز السلطة الإدارية على المستوى الهرمي، ويبرز هنا جليا دور سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي في حماية المستهلك⁽⁴⁾، وتقوم الإدارة عن طريق الضبط الإداري بمصادرة المنتجات غير سليمة والتصدي للأمراض الحيوانية من خلال التطعيم وحصر الوباء بمنع الدخول والخروج من المنطقة المعنية ونخص هنا المواشي والدواجن وفرض قيود على إجراءات فتح المحلات العامة والمطاعم بشروط

(1) محمد قدرى حسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 384.

(2) على صاحب جاسم الشريفي، القيود الواردة على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 19

(3) ويتولى المجلس الأعلى للاتحاد الاختصاصات التالية: 1- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للإتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء، 2- التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للإتحاد والحساب الختامي. 3- التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام هذا الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الأعلى للإتحاد وذلك بل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد. 4- التصديق على المعاهد والإتفاقيات ويتم التصديق بمرسوم. 5- الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته وإعفاءه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد. 6- الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها في الدستور. ويتم كل ذلك بمراسيم. 6- الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام. 7- أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو في القوانين الاتحادية، راجع المادة (47) من الدستور الإماراتي.

(4) سامي جمال الدين- اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية- منشأة المعارف - الإسكندرية، سنة 1982م، ص 317.

نظافة المحل، والمواد المستعملة والمراقبة الدورية لنظافة المحل، والتقيد بشروط المنتج العامة والتعريف به وذكر المكونات وتاريخ المنتج بغية استهلاكه ومنع احتكار المواد والمنتجات الأساسية، ويعمل الضبط الإداري على ضرورة التحقيق الذي يخص صاحب المشروع وسيرته الذاتية والصلة بين صاحب المشروع والمنتج لتوفير أكبر حماية للمستهلك.

فالضبط الإداري يتميز بخاصية الوقاية وهذه الخاصية تعطي أهمية كبيرة لسلامة المستهلك وبخاصة حماية المنتج من التعرض للملوثات، ومنع انتقال الأمراض وتداول المنتجات الفاسدة، والحجز البيطري والصحي والزراعي ومنع دخول غذاء ملوث أو حيوان مريض بمرض وبائي موجه للاستهلاك والمحاصيل الزراعية الملوثة ومنع العمالة المصابة من العمل في المطاعم وبيع المنتجات⁽¹⁾.

ثانياً: هيئات الضبط الإداري الخاص.

تميل الدول في الوقت الحاضر الى الاتجاه للأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، وإعطاء السلطات المحلية في الأقاليم والمقاطعات قدراً من السلطة تختلف من بلد الى اخر وذلك بهدف تخفيف ضغط العمل على السلطة المركزية، والقضاء على البيروقراطية في العمل، ومواجهة الأعباء الكثيرة الناجمة عن اتساع نشاط الإدارة، وقد شمل اسلوب اللامركزية شمولاً واضحاً سلطات الضبط الإداري اذ أن كثيراً من الدول اعطت هيئات الحكم المحلي قدراً من سلطات الضبط، لمشاركة الإدارة المركزية من تحمل أعباء المحافظة على النظام العام.⁽²⁾

ويتميز الضبط الإداري الخاص بأن له نظاماً قانونياً خاصاً في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظامها القانوني الخاص بها ويحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها، والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إما أنه يستهدف ذات الأغراض أي الأهداف التي يستهدفها الضبط الإداري العام، وإما أنه يستهدف أغراضاً أخرى مختلفة⁽³⁾.

وقد عرّفه البعض بأنه "الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة، بقصد الوقاية من الإخلال بزوايا النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقة وإحكاماً، وأكثر ملاءمة لهذه الناحية الخاصة، وإذا كان

(1) محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 299.

(2) محمد أحمد فتح الباب السيد، مرجع سابق، ص 73.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 234.

ميدان الضبط الإداري الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلا أن الضبط الخاص يسبغ على الهيئات التي تتولاه أكثر وأقوى فعالية، من هيئات الضبط الإداري العام⁽¹⁾.

ويشير بعض الفقهاء إلى أن الغاية من الضبط الإداري الخاص هي صيانة النظام العام، بطريقة معينة، في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة، وحركة المرور.

ويرى جانب من الفقه أن للضبط الإداري الخاص معنيان هما⁽²⁾:

(1) الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام إلى تحقيقها، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومثال ذلك الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية.

(2) الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، ومثال ذلك الضبط الإداري المتعلق بحماية المستهلك.

وهذا النوع من الضبط يكون منظماً بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تمنح لهيئات الضبط الإداري الخاص سلطات أقوى، لتحقيق الأهداف المنوطة بها. ونظراً لوجود تداخل في الاختصاصات بين هيئات الضبط الإداري العام، وهيئات الضبط الإداري الخاص، فيتم حل مشكلة التداخل على النحو التالي:

أ. إذا كان هدف المشرع من تنظيم ضبط إداري خاص هو منع هيئات الضبط الإداري العام من التدخل في تنظيم هذا الموضوع، كما هو الحال في ضبط السكك الحديدية في فرنسا، حيث أسند هذا التنظيم لوزير النقل ومفتشو الرقابة مهمة الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة في هذه المرافق، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري العام أن تتدخل.

ب. إذا لم تمنع النصوص الخاصة هيئات الضبط الإداري العام من التدخل فعندها تكون الأفضلية والأولوية في التنظيم للهيئات الخاصة، وتتدخل هيئات الضبط العام لسد

(1) عبد المجيد غنيم عشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011، ص 31.

(2) عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 40.

النقص الذي يتكشف عنه تطبيق الأنظمة الخاصة، بدون تناقض أو إعاقة للهيئة الخاصة⁽¹⁾.

ولا تقتصر هيئات الضبط الإداري على رجال الشرطة، بل تشمل كثيراً من العاملين بوزارات أخرى، ومنها ومن هذه المؤسسات الحكومية (وزارة الاقتصاد والتجارة، والدوائر الاقتصادية والبلديات بكل إمارات الدولة، وسلطات الموانئ والجمارك، وهيئة المواصفات والمقاييس والغرف التجارية)، الذي يتمثل عملهم في مراقبة الأسعار وحماية المستهلك من غش التجار والموردين، فهذا يشكل محافظة على النظام العام، الذي يهدف الضبط الإداري إلى حمايته، وتقوم الدائرة بدور كبير في مكافحة ظاهرة الغش التجاري وتبذل جهوداً كبيرة للحد منها .

ويلاحظ أن السلطات القائمة على الضبط الإداري الخاص هي السلطات التي يعينها القانون المنشئ لهذا النوع من أنواع الضبط الإداري، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة توجد هيئات ضبط اتحادية تباشر سلطاتها على المستوى القومي وأخرى محلية تباشر سلطاتها على المستوى الإقليمي أو المحلي، كما نجد الاهتمام من وزارة الاقتصاد بتوعية المستهلكين في الدولة بحقوقهم، وفي مقدمتها حماية المستهلك من المنتجات والخدمات التي تؤثر على الصحة والسلامة، وحقوق المستهلك في الاختيار بين البدائل مع ضمان الجودة.

ويعد المستهلك شريك في الرقابة، وأن له دوراً إيجابياً مهماً في تعزيز مناخ حماية المستهلك في الدولة عبر التفاعل البناء الجهات الرقابية، وفي مقدمتها وزارة الاقتصاد عبر التواصل مع مركز اتصال الوزارة، والحرص على الإبلاغ عن الممارسات التجارية الضارة بحماية المستهلك، وتقديم الشكاوى، وطرح مقترحاتهم وملاحظاتهم لتطوير بيئة حماية المستهلك في الدولة⁽²⁾.

كما أن إدارة المنافسة وحماية المستهلك بوزارة الاقتصاد لها دور في تلقي شكاوى المستهلكين والعمل على حلها بالتعاون مع الجهات المختصة في الدولة، وذلك بهدف تقديم أفضل الخدمات لإسعاد المتعاملين من خلال التركيز على تقليص إجراءات الخدمة وتقليل الوقت اللازم لإنهاءها.

(1) عبد الإله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق، 1986، ص540.

(2) راضي عبد المعطي على سيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2002، ص316.

المبحث الثاني

آليات الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك

تمهيد وتقسيم:

يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري ذوي الاختصاص الخاص في مجال جرائم الاعتداء على المستهلك العديد من المهام والمسؤوليات التي تتطلب منهم القيام بها للوصول إلى الغاية المنشودة وهي حماية المستهلك من الجرائم المرتكبة بحقه وإيقاع العقوبة الرادعة عليهم، لكي يكونوا عبرة لغيرهم ممن تسول لهم أنفسهم القيام بمثل تلك الاعمال⁽¹⁾.

وسلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك يستوجب عليهم أن يكونوا من أصحاب الخبرات ولديهم مؤهلات تمكنهم من أداء عملهم على أكمل وجه، ولهم في سبيل القيام بمهامهم الحق في ممارسة كافة السلطات التي يمنحها القانون لهم صراحة، وضبط الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القوانين المتعلقة بحماية المستهلك

ويمكننا أن نوجز مهام سلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك من خلال مطلبين

- المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المستخدمة في حماية المستهلك.
- المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية الوقائية وتطبيقاتها في مجال حماية المستهلك.

(1) سعيد على القططي. الاتجاهات الحديثة في التجريم والعقاب مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص75.

المطلب الاول

لوائح الضبط الإداري المستخدمة في حماية المستهلك

لكي تمارس سلطات الضبط الإداري وظيفتها وغرضها الرئيسي في حفظ وصيانة النظام العام بصفة عامة وحماية المستهلك بصفة خاصة، فإنها تملك عدد من الوسائل تمكنها من تحقيق هذه الأهداف أو الأغراض، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار الوسيلة المناسبة للمحافظة على النظام العام بصفة عامة وحماية المستهلك بصفة خاصة (1):

وتتخذ لوائح الضبط مظاهر وصورا مختلفة في تقييدها النشاط الفردي من اجل المحافظة على النظام العام، وذلك وفقا لمضمون القواعد القانونية التي تتضمنها وتتمثل في (حظر مزاولة النشاط، الاذن المسبق، والاحطار، تنظيم النشاط)، الامر الذي يقتضي تناول هذه المظاهر بشكل موجز على الوجه التالي:

(1) الحظر أو المنع:

والمقصود بالحظر أو المنع هو "نهى الإدارة الافراد عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد لما فيه من ضرر يلحق النظام العام من جراء تلك المباشرة" وذلك لمنع الاخلال بالنظام الاقتصادي (2).

ويعتبر الحظر أو المنع من الأساليب القانونية المانعة التي تنسجم مع طبيعة الضبط الإداري، أو جزئياً والذي يقصد به النهي أو المنع عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد منعاً كاملاً، حيث كثيراً ما تلجأ التشريعات المتعلقة بحماية الغذاء إلى حظر بعض التصرفات أو الأفعال التي تؤثر على سلامة الغذاء وبالتالي تضر بصحة الأفراد (3).

وفي مجال حماية المستهلك يعني هذا الإجراء أن يمنح القانون اتيان بعض التصرفات أو ممارستها إذا كان من شأنها تهديد المستهلك أو الاضرار به ونظرا لأهمية هذا الإجراء في حماية

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 291، وعبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 124.

(2) على صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحرات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 26.

(3) حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط، مرجع سابق، ص 392، سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م، ص 277.

المستهلك حرصت تشريعات حماية المستهلك على ايراد نص الحظر بنوعيه المطلق والجزئي بحسب تقديره لخطورة التصرف محل الحظر⁽¹⁾.

ويعد حظر مزاوله نشاط المنشأة جزءاً أفضل من غلقها، وذلك لأن من خلاله يتحقق هدف العقوبة والمتمثل بإيلاء المجرم وحرمانه من تحقيق ربح خلال فترة معينة، وكذلك لا يتعدى أثره إلى الغير، وقد أخذ المشرع الإماراتي في قانون حماية المستهلك بعقوبة حظر مزاوله النشاط التجاري أو حظر استيراد السلعة الضارة أو الحجز الإداري عليها أو سحبها من السوق⁽²⁾، ولكي تطبق هذا الحظر لا بد من وجود علاقة بين ممارسة النشاط التجاري والجريمة، ويمكن أن يكون الحظر شاملاً كل الأنشطة التي ارتكبتها المجرم كما قد يكون الحظر جزئياً لبعض الأنشطة التي وقعت الجريمة بمناسبة.

والحظر يمكن أن يكون دائماً أو مؤقتاً، إلا أنه لا يمكن أن يكون مطلقاً وشاملاً لأن الأخير يعني الإلغاء للحرية الفردية التي كفلها الدستور والقانون، وإن سلطة الضبط الإداري المختصة لا تملك إلغاء الحريات، وأن حماية النظام العام لا تتحقق بإهدار الحريات وإنما بإقامة التوازن بينها وبين مقتضيات حماية النظام العام والمحافظة عليه، وإن الحظر لا يجيزه القضاء إلا في حالة استحالة حفظ النظام باستخدام الإجراءات الأخرى⁽³⁾.

ويتمثل الحظر المطلق في منع الإتيان بأفعال معينة منعاً باتاً لا استثناء فيه ولا ترخيص بشأنه لما لها من آثار ضارة على الأفراد، فهو منع كامل لممارسة نشاط معين من جانب سلطة الضبط الإداري، الأمر الذي يمكن القول معه أنه يؤدي إلى إلغاء حرية من الحريات العامة أو تعطيل استعمالها⁽⁴⁾.

وفي القانون المصري يقصد بالحظر أن تنتهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين، أو عن ممارسة نشاط محدد لذاته، سواء من حيث الغرض أو الزمان أو المكان، ومثال ذلك حظر قانون حماية

(1) محمد عبيد القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 212، نواف كنعان، مرجع سابق، ص 29.

(2) المادة رقم (27) من قانون حماية المستهلك رقم 5 لسنة 2020.

(3) جورج فوديل، بيار دلفولفييه، 2008، القانون الإداري، القسم الثاني، ترجمة، منصور القاضي، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ص 524، سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، منشورات زين الحقوقية، ط 1، 2016م، ص 204.

(4) سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، مرجع سابق، 202.

المستهلك المصري استيراد منتجات أو انتاجها أو تداولها أو الاعلان عنها علي نحو يكون من شأنه التمييز بين المواطنين أو الاساءة اليهم أو الاخلال بقواعد النظام العام أو الآداب العامة(1).

وقد نصت على ذلك الحظر بعض التشريعات الإماراتية ومنها قانون سلامة الغذاء الاتحادي في المادة (2) الفقرة رقم (12) على أنه "يحظر على المنشأة تداول الغذاء الفاسد، أو الضار بالصحة، أو المغشوش، أو المضلل للمستهلك، أو المخالف للوائح الفنية، أو غير الملائم، وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون والأنظمة الصادرة تنفيذا له" وما نصت عليه المادة (8) من قانون الغذاء في إمارة أبوظبي حيث حظرت غش المواد الغذائية أو تداول مواد غذائية فاسدة أو ضارة بصحة المستهلك.

فيمنع القيام بهذه الأعمال منعا باتا ولا يمكن الحصول فيها على ترخيص أو موافقة من السلطة المختصة للقيام بها، ذلك أن القيام بمثل هذه الأعمال يؤدي إلى الإضرار بعنصر من عناصر النظام العام وهو الصحة العامة للأفراد(2).

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

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

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

(2) الترخيص (الإذن المسبق):

(1) راجع في ذلك نص المادة (13) من قانون حماية المستهلك المصري رقم 181 لسنة 2018..

(2) المادة (2) الفقرة رقم (12) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي رقم 10 لسنة 2015.

الترخيص أو الإذن السابق هو "إجراء ضبطي يعني ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من قبل السلطة المختصة لممارسة نشاط معين"⁽¹⁾، ومن ثم يعتبر الإذن السابق إجراء أخف من الحظر لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط بشرط الحصول على تصريح من الجهة الإدارية. ولا يجوز للإدارة أن تشترط على نص من الدستور أو القانون، حيث يعد هذا الإجراء إجراء صارماً نسبياً فلا يمكن للإدارة أن تخضع ممارسة الحريات التي يحميها الدستور أو القانون للإذن السابق أو الترخيص إلا بنص من القانون يجيز ذلك⁽²⁾.

فالترخيص من الأساليب التي تستخدمها جهة الإدارة في مواطن كثيرة منها حماية المستهلك والأمثلة على ذلك عديدة منها إنشاء مصانع الأغذية أو محل لبيع المواد الغذائية، يتعين أن يتضمن الإذن أو الترخيص كافة المواصفات والمقاييس اللازمة لهذا المصنع أو المحل، وقد تتطلب الإدارة شرط الحصول على ترخيص لممارسة المورد نشاط استيراد المواد الغذائية لكونه يتضمن السيرة الذاتية لطالب الترخيص، ومرفق معها الشهادة الصحية، وكذلك قد يتطلب الإذن للتصريح بإضافة بعض المواد الصناعية للأغذية للحفظ أو لإكسابها طعماً أو لوناً، ويلاحظ أنه يتعرض للجزاءات الإدارية والجنائية كل من يباشر عمل أو فتح مصنع أو محل يستلزم فيه الحصول على ترخيص ولم يحصل على هذا الإذن أو الترخيص⁽³⁾.

إلا أن هذا الإجراء لا يمكن للإدارة أن تشترطه إلا بناء على نص الدستور أو القانون، بمعنى أنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها الدستور أو القانون، فإذا كان الدستور أو القانون يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص، فليس للإدارة أن تفرض ترخيصاً سابقاً⁽⁴⁾.

وتقوم الإدارة بمنح هذا الترخيص متى توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه⁽⁵⁾، فسلطة الإدارة في هذا الشأن سلطة مقيدة لا تقديرية، إذ يجب عليها منح الإذن لمن توافرت فيه

(1) إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2008، ص 239-240.

(2) موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2012، ص 193.

(3) مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الاداء الضبطية لرجال الشرطة - دراسة مقارنة، 2002، ص 162.

(4) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 293.

(5) والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص فيه على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة. وعادة ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في الرسوم التي يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط اللازم توافرها لإصداره، وقد نص القرار الإداري رقم (25) لسنة 2011، بشأن تنظيم الأنشطة الاقتصادية وإصدار التراخيص في إمارة أبوظبي على أن يكون الترخيص لمدة سنة واحدة يجدد سنوياً لمدة سنة أو سنتين أو ثلاثة كحد أقصى متى

الشروط التي تطلبها القانون لمزاولة النشاط دون تعسف من الإدارة في المنح أو عدم المنح. فيجب ألا تجعل من هذه الشروط سببا في تمتعها بسلطة تقديرية لمنح الإذن أو رفضه بل يجب أن تكون الشروط الموضوعية مرتبطة بالهدف أو الغاية من الحصول على الإذن أو الترخيص وإلا كانت غير مشروعة⁽¹⁾.

وتطبيقا على اسلوب الحظر فقد تناولت المادة(7) من قانون سلامة الغذاء الاتحادي ومثلها في ذلك المادة (3) من قانون الغذاء المحلي النص على أن "لا يجوز تداول المادة الغذائية في إمارة أبوظبي قبل الحصول على ترخيص لممارسة هذا العمل. فإذا قام أحدهم بممارسة نشاط متعلق بالغذاء دون ترخيص عد مخالفا للقانون مما يستوجب معاقبته".

كما اكدت على ذلك محكمة الظفرة الابتدائية بإدانة المتهم نتيجة قيامه بممارسة نشاط يتعلق بالغذاء دون ترخيص بأن قام بمزاولة التموين بمقصف مدرسة دون الحصول على ترخيص بذلك، مما يعد مخالفة لنص المادة (6) من القانون رقم 2 لسنة 2009، بإنشاء دائرة التنمية الاقتصادية، والقانون رقم 2 لسنة 2008، في شأن الغذاء في إمارة أبوظبي⁽²⁾.

ففرض مثل هذا الإجراء الضبط يساعد على التنسيق والربط بين الجهات المعنية، فتكمل كل إدارة ما انتهت عنده الإدارة السابقة. حيث يساهم هذا الإجراء في تطوير أسلوب الرقابة على الأغذية ويمكن الإدارات المعنية بالرقابة على الغذاء من فرض سلطاتها والقيام بدورها في التفتيش والرقابة على مشروعات الأغذية وتسهيل مهمتها عند القيام بال جولات التفتيشية على النشاطات المرخص لها فبعد صدور الترخيص والموافقة على ممارسة النشاط المتعلق بالغذاء نحن بحاجة لجهة تقوم بالرقابة عليه لضمان التقيد بشروط صحة وسلامة الأغذية المتداولة⁽³⁾.

ويرى الباحث أن قيام الإدارة بالتحقق من النشاط المطلوب الترخيص به لا يترتب عليه أي أضرار بالمجتمع بل على العكس من ذلك، فهو وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر للمجتمع، فمثل هذا الإجراء الضبطية ما هو إلا وسيلة أو تقنية تلجأ لها الإدارة في سبيل المحافظة على الصحة العامة في المجتمع، من خلال التحقق

ما توافرت شروط ذلك. حيث تصدر دائرة التنمية الاقتصادية في أبوظبي والسلطات المحلية الأخرى التراخيص لعدد محددة مقابل رسوم مادية متى ما توافرت شروط منح الترخيص، راجع ذلك في ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص137.

(1) محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016، ص119.

(2) راجع في ذلك حكم محكمة الظفرة الابتدائية، في الدعوي رقم 141 لسنة 2013 دائرة الجرح والمرور، الحكم الصادر بجلسة، 2013/2/13.

(3) محمد عبيد الحساوي القحطاني، مرجع سابق، ص225.

من كل نشاط متعلق بحماية المستهلك للتأكد من مطابقته للشروط والمواصفات التي تطلبها القانون وفرض الرقابة عليه.

(3) الإخطار:

يراد بالأخطار "إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بمباشرة نشاط معين حتى يتاح لهذه الجهة اتخاذ الإجراءات الوقائية المطلوب للقيام بهذا النشاط" أو "هو عبارة عن بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة لتكون على علم بالنشاط المطلوب ممارسته وتقتصر سلطة الإدارة على مجرد التحقق من صحة البيانات الواردة في الأخطار فضلاً عن استيفاء صاحب الإخطار للمتطلبات التي حددها النظام"⁽¹⁾، وقد تتخذ لوائح الضبط الإداري صورة اشتراط الإخطار المسبق لدى السلطات الضبطية المختصة مقدماً وقبل ممارسة وإلا تعرض للمساءلة القانونية مثال ذلك ما يقوم به الجزائريين من إبلاغ جهة الإدارة المختصة بالمواشي التي سيقومون بذبحها قبل موعدها، وذلك لكي تتخذ هذه السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري الإجراءات اللازمة من توقيع الكشف الطبي عليها والتأكد من خلوها من الأمراض المعدية والوبائية التي قد تعدي المستهلك⁽²⁾.

وعليه يمكن القول بأن الإخطار ليس طلباً للموافقة على ممارسة النشاط إنما هو يحتوي على بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة لما يراد ممارسته من نشاط للتحقق الإدارة من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الإجراءات التي قررها القانون. والأصل في الإخطار أنه لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار⁽³⁾، فدور الضبط الإداري هنا في مجال حماية المستهلك يكمن في مجرد العلم بما يقوم به أصحاب النشاطات الغذائية، للتأكد من أن ما يقوم به الأفراد فيما يتعلق بأنشطتهم لا يؤثر على سلامة الغذاء ولا يضر بصحة المستهلكين⁽⁴⁾.

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطية ما ورد في قانون الغذاء المحلي والاتحادي، حيث ألزمت المادة (7) من قانون الغذاء المحلي مسؤول المنشأة الغذائية بإبلاغ جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية عن أي مادة غذائية صادرة عنه قد تشكل خطراً على صحة المستهلك وإجراءات وقاية المستهلك من المخاطر الصحية، إلى جانب ما ذهبت إليه المادة (9) من قانون الغذاء الاتحادي رقم (10) لسنة 2015، في الفقرة (7) منها، حيث تستوجب على مسؤول المنشأة الغذائية إبلاغ الوزارة والسلطات المختصة عن أي غذاء تحت إشرافه قد يشكل خطراً على صحة المستهلك. كما عليه أن يقوم بإبلاغ السلطة المختصة والوزارة في حالة سحب الغذاء واسترداده عند ثبوت عدم سلامته للاستهلاك الآدمي

(1). محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 241.

(2) عاطف البنا - الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 389.

(3) محمد عبيد الحساوي القحطاني، مرجع سابق، ص 219.

(4) سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، مرجع سابق، ص 285.

أو مخالفته لأحكام قانون الغذاء الاتحادي واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه أو المواصفات القياسية الإلزامية واللوائح الفنية⁽¹⁾.

(4) تنظيم النشاط:

ويقصد به تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو، وتنظم النشاط بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط مسبقاً فلا تتضمن حظر نشاط أو تخضعه لترخيص مسبق قبل ممارسته، إنما تكون قواعدها قاصرة على عملية تنظيم لهذا النشاط مثل لائحة شروط الصحة والسلامة بالمنشآت والمحلات.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية الوقائية وتطبيقاتها في مجال حماية المستهلك

تهدف التدابير والعقوبات الإدارية في الجرائم الواقعة على المستهلك إلى تخفيف العبء على القضاء الجزائي، وتحويل عدد من الجرائم المتعلقة بالمستهلك بشروط وضوابط معينة من حيز قانون العقوبات إلى قوانين وتشريعات خاصة، بحيث يتم العقاب على هذه الجرائم من خلال جزاءات إدارية توقعها سلطات الضبط الإداري حسب طبيعة الفعل ودرجة خطورته، فخطورة المخالفات الإدارية على صحة المستهلك وسلامة معاملته، تستدعي سرعة في الإجراءات المتخذة لحمايته، كما أن هذه السلطات متخصصة في أعمال الضبط الإداري المتعلق بالمستهلك أكثر من القاضي الجزائي، مع الإشارة إلى أن الإجراءات المتخذة أمام القضاء الجزائي قد تطول، وهو أمر قد يلحق ضرراً بالمستهلك والمزود على حد سواء⁽²⁾.

والمقصود بالجزاء الإداري بأنه عبارة عن تدبير تتخذه هيئات الضبط الإداري يهدف إلى الحيلولة دون الإخلال بالنظام العام، وهو أسلوب ضبطي يقترن بالتنفيذ، ويسمى الجزاء لمساسه بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه المهني⁽³⁾.

(1) راجع في ذلك المادة (9) فقرة (7) من قانون الغذاء الاتحادي رقم (10) لسنة 2015.

(2) محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 395.

(3) محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص 58، سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص 307.

فهو تدبير وقائي يراد به انقواء إخلال بالنظام العام ظهرت بوادره وخيفت عواقبه وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب، ويوصف بالجزاء بالإداري لأن الإدارة هي التي تستقل بتوقيعه، ولكن ليس بصفتها سلطة قضائية وإنما بصفتها سلطة ضبط وبهدف وقاية النظام العام⁽¹⁾.

ووصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب أن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص صريحة، ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية ولذا فإن هذه الجزاءات الإدارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية⁽²⁾.

فالجزاء الإداري إجراء وقائي يراد به منع الإخلال بالنظام العام وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث ضرر كما سبقت الإشارة إليه، فهو بذلك أسلوب قاهر لإرادة مصدر التهديد يلزمه إزالة أسباب التهديد انقواء لإخلال قد يقع بالنظام العام ولهذا فإنه غالباً ما يكون مؤقتاً وهو أسلوب يختلط فيه التدبير بالتنفيذ. حيث يصاحبه النفاذ المباشر بحكم طبائع الأشياء⁽³⁾.

وفي مجال حماية المستهلك تتخذ السلطة الإدارية هذا الأسلوب للوقاية من مخاطر الاعتداء على حقوق المستهلك، فهو من الأساليب الفعالة لحماية المستهلك من الاعتداءات المختلفة، حيث تختص الإدارة بتقرير جزاءات إدارية محددة تهدف إلى تحقيق الردع لبعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح والأنظمة، وقد أصبح هذا الأسلوب طريقاً مألوفاً لردع المخالفين وتحقيق التوازن بين حق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات العامة المقررة لهم في الدستور وبين واجب الإدارة في ضمان تطبيق القوانين وتنفيذها⁽⁴⁾.

ومما تجدر ملاحظته والإشارة إليه أن الجزاءات الإدارية الوقائية ليست كلها من أساليب الضبط، ذلك أن هناك نوعاً من الجزاءات الإدارية الوقائية توقعها الإدارة حماية للصالح العام الاقتصادي للدولة، ويثور الشك حول طبيعتها فلقد ترتب على تزايد تدخل الدول في المجال الاقتصادي اتخاذ كثير من الجزاءات الوقائية التي تستهدف تحقيق الصالح العام الاقتصادي والاجتماعي، ومن ذلك إلغاء الترخيص في إقامة مشروع صناعي ومن ذلك أيضاً المصادرة الإدارية للسلع التي تستورد من الخارج بدون تراخيص استيراد، مثل هذه الجزاءات الإدارية الوقائية لا تعد من قبيل أساليب الضبط

(1) محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 99.

(2) سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 79، عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، مصر، 2008 م، ص 399.

(3) محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص 58، نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص 341.

(4) محمد قدرى حسن، الحماية القانونية للبيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013، ص 353.

الإداري لأن الغرض فيها ليس المحافظة على النظام العام بمعناه المعروف، وإنما تستهدف تحقيق مصالح عامة اقتصادية واجتماعية متباينة⁽¹⁾.

كما أن الجزء الإداري يجمع بين التدبير والتنفيذ، ولهذا يعتبر من أكثر وسائل الضبط الإداري شدة، وقد سمي جزءاً لأن فيه مساس بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه الخاص، إلى جانب أنه إجراء وقائي مؤقت وليس نهائياً حيث يجوز الرجوع فيه عندما يظهر للإدارة استعداد المخالف للحفاظ على النظام العام وإزالة الأسباب التي أدت إلى مخالفته⁽²⁾.

صور الجزاءات الإدارية

من بين الإجراءات الاستثنائية التي يجوز للدولة أن تتخذها لمواجهة هذه الظروف نجد إجراء الاعتقال الإداري وسحب الترخيص، على أن هذه الإجراءات الاستثنائية المعترف بها للإدارة تتضمن في الغالب مساساً بالحقوق والحريات العامة وهذا يقع على الدولة بجميع أجهزتها واجب بذل مجهود للحد من هذا المساس، وفي هذا الصدد لا بد من تقرير ضمانات للأشخاص الخاضعين لتلك الإجراءات الاستثنائية والتي من أهمها حق الطعن في تلك الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة⁽³⁾.

ويتخذ الجزء الإداري الذي تفرضه الهيئات الإدارية في مجال حماية المستهلك صوراً متعددة يمكن تقسيمها إلى نوعين تبعاً لمضمونها، هما جزاءات إدارية مالية كالغرامة، وجزاءات إدارية غير مالية كوقف العمل، بالمنشأة التي تمارس النشاط المخالف أو غلقها إدارياً، أو إلغاء وسحب الترخيص بمزاولة النشاط، وسنتناول كل منهم على حدة كالاتي⁽⁴⁾:

1) الجزاءات الإدارية المالية.

-
- (1) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 398.
- (2) عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 154.
- (3) رامي زكريا رمزي مرتجي، الحماية الجزائية للمستهلك، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، للنشر والتوزيع، 2019، ص 24.
- (4) علياء زكريا، جمال بارافي، الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها، مكتبة الآفاق المشرقة، الإمارات العربية المتحدة، 2015، ص 532.

تتصبب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمحكوم عليه بها وليس على شخصه وهي تعد من أهم الجزاءات الإدارية وأكثرها شيوعاً والتي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح كما أنها على قدر كبير من التنوع لدرجة أصبح يتعذر معها حصرها⁽¹⁾.

وتعتبر الغرامة من أهم صور الجزاءات الإدارية المالية التي تفرضها السلطات الإدارية المختصة بنص القانون، والغرامة الإدارية مبلغ تفرضه الإدارة على المخالف بدلاً من معاقبته جنائياً عن الفعل المخالف للقوانين واللوائح والأنظمة، وتمثل الغرامة أحياناً الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء على القرار الصادر بفرض الغرامة، فالغرامة تحدد من قبل الإدارة وليس الجهات القضائية⁽²⁾.

وقد نص المشرع المصري على هذه العقوبة في قانون حماية المستهلك "يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تتجاوز خمسمائة ألف جنيه أو مثل قيمة المنتج محل المخالفة أيهما أكبر، كل مورد خالف الالتزامات المقررة عليه"⁽³⁾.

كما نص المشرع الإماراتي على الغرامة في المواد (29) و(30) من القانون الاتحادي لحماية المستهلك رقم 15 لسنة 2020 على كل من يخالف الالتزامات الواردة في هذا القانون والتي لا تقل عن عشرة آلاف درهم ولا تتجاوز مليوني درهم، وتضاعف العقوبة في حالة العود⁽⁴⁾.

وتعتبر الغرامة من أكثر الجزاءات الإدارية استخداماً نظراً لسهولة فرضها وسرعة تحصيلها، وتصدر الغرامة الإدارية من الجهات الإدارية المختصة، ويضاعف مبلغ الغرامة إذا تكرر العود⁽⁵⁾.

على أنه يمكن القول بأن قانون إنشاء هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية رقم (7) لسنة 2019، قد سد هذا الفراغ التشريعي في إمارة أبوظبي، حيث نص على إمكانية فرض الغرامة الإدارية في المادة (16) منه على أنه "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر، تفرض غرامة إدارية لا تزيد على عشرة ملايين درهم على كل ما يخالف أحكام هذا القانون ولوائحه التنظيمية والتنفيذية والنظم والسياسات والقرارات والتعاميم المنفذة له، وتتولى الهيئة تحصيل الغرامات الإدارية

(1) عطية مهنا، الغرامة كبديل عن الحبس قصر المدة، دراسة مقارنة المركز القومي للسجون الإجتماعية والجنائية، قسم الحقوق بحوث المعاملات الجنائية، القاهرة. 2004. ص 25.

(2) آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، 2014، ص 205، سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، منشورات زين الحقوقية، ط 1، 2016، ص 225.

(3) راجع في ذلك المادة 64 من قانون حماية المستهلك المصري رقم 181 لسنة 2018.

(4) المواد (29) و(30) من القانون الاتحادي لحماية المستهلك رقم 15 لسنة 2020.

(5) سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص 316.

ويصدر رئيس مجلس الإدارة بعد موافقة المجلس التنفيذي جدولاً يحدد المخالفات والغرامات الإدارية المقررة لكل منها، وبما لا يتجاوز الغرامة المنصوص عليها في هذه المادة⁽¹⁾.

كما تناول ذلك أيضاً القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 2016 بشأن مكافحة الغش التجاري⁽²⁾، الذي يمثل إضافة هامة لمجموعة التشريعات والقوانين الهادفة إلى حماية المستهلك في المجتمع الإماراتي من مختلف الممارسات الضارة، وذلك بشأن عقوبات المخالفين، وقد نص على أن "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن 50 ألف درهم ولا تزيد على 250 ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، وعقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنة وغرامة لا تقل عن عشرة آلاف ولا تزيد على مائة ألف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين على من يرتكب جريمة الغش التجاري".

كما أن التاجر لا يعفى من العقوبة المنصوص عليها في القانون حتى لو كان المشتري يعلم أن البضائع مغشوشة أو فاسدة أو مزورة، مشيراً إلى أنه في حالة عودة التاجر في المخالفات المتكررة تضاعف العقوبة بالإضافة إلى إغلاق المحل وسحب الترخيص هذا فيما يتعلق بالعقوبات المتعلقة بالمسؤولية الجنائية⁽³⁾.

كما أن السلطة المختصة مخولة بإصدار قرار يلزم المستورد بإعادة البضائع المغشوشة أو التالفة إلى مصدرها، وإلا يجوز للسلطة المختصة أن تأمر بتدميرها أو السماح باستخدامها لأغراض أخرى مناسبة لها، أو أن تتولى إعادتها إلى مصدرها، أما بالنسبة للسلع المقلدة مقدر لها أن تدمر حصراً

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بجلسة 16 سبتمبر 2008، الطعن رقم 53 لسنة 29 جزائي، مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر الجزائية وأمن الدولة، 2008م، ص 139.

(2) تسري أحكام هذا القانون الاتحادي على كل من ارتكب غشاً تجارياً، ولا تستثنى المناطق الحرة في الدولة من تطبيق أحكام هذا القانون. ويحدد القانون أنواع الغش التجاري، ومسؤوليات التاجر ومهام واختصاصات السلطات المختصة بالإضافة إلى الغرامات والعقوبات ذات الصلة. وبموجب أحكام هذا القانون، تم تشكيل اللجنة العليا لمكافحة الغش التجاري التي تتبع وزارة الاقتصاد، برئاسة وكيل الوزارة وعضوية ممثلين عن السلطات المختصة، وتتولى اللجنة ممارسة العديد من الاختصاصات أبرزها اقتراح الاستراتيجيات والسياسات لمكافحة الغش التجاري، دراسة تقارير الغش التجاري المحالة إليها من السلطة المختصة واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، دراسة المعوقات التي تواجه تطبيق القانون واقتراح آلية معالجتها، بالإضافة إلى إصدار نظام عمل اللجان الفرعية وغيرها من المهام ذات الصلة، والصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (19) لسنة 2016 في شأن مكافحة الغش التجاري.

(3) هيثم حامد المصاروة، حماية المستهلك في العقود الإلكترونية، دراسة تحليلية، مكتبة القانون والاقتصاد، 2015، ص 170-179.

وفق الشروط والضوابط التي توضحها اللائحة التنفيذية للقانون يجب على المستورد تغطية جميع المصاريف الناتجة عن التخلص من البضائع المخالفة⁽¹⁾.

فالغرامة الإدارية عقوبة مالية غايتها دفع المخالف مبلغ من المال لصالح خزانة الدولة وذلك جزاءً لما ارتكبه من مخالفات. ولتحقق الغرامة الإدارية غايتها الردعية فإنه يلزم ألا تقل قيمتها عن الفائدة المحصلة عن المخالفة، فهي وسيلة رادعة لمواجهة الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح، فلا بد أن تكون الغرامة متناسبة مع المخالفة التي ارتكبت حتى تتحقق الفائدة منها فتكون رادعة لمرتكبي المخالفات الإدارية تجاه الغذاء وكافية لمحو الآثار الضارة التي نتجت عن المخالفة⁽²⁾.

ويرى الباحث أن الغرامة كجزاء إداري رادع في مجال حماية المستهلك بأنها أكثر فاعلية، وذلك لما تتميز به الجزاءات الإدارية في أنها إجراءات وتدابير ذات طبيعة وقائية، وما تتسم به من سرعة في التطبيق، الأمر الذي يؤدي إلى تفادي اتساع نطاق الأضرار والأضرار الناجمة عن المخالفات التي تصيب المستهلك وحقوقه، ومن ثم الحد من تعاضم آثارها.

(2) الجزاءات الإدارية المانعة والمقيدة للنشاط:

وتتمثل هذه الجزاءات في الغلق الإداري والغاء أو سحب الترخيص

أ. الغلق الإداري:

وهو "منع استغلال المؤسسة عندما تشكل هذه الأخيرة خطراً على النظام العام فعندما يثبت الأعوان المؤهلون قانوناً المخالفات المنصوص عليها في قوانين حماية المستهلك سواء المصري أو الإماراتي"⁽³⁾.

ويقصد بإغلاق المحل المخالف أو المنشأة "الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، والذي بموجبه تتجه الإدارة إلى غلق محل أو وقف تسيير عمله بصفة مؤقتة أو نهائية، وذلك لعقاب صاحبه أو حمله على الامتثال لأحكام القانون واحترام مقتضيات القانونية أو الشروط والمواصفات الضرورية لممارسة نشاطه"، فالإدارة عند قيامها بدورها في الرقابة على المنتجات وحماية المستهلك من الإضرار به تلجأ إلى غلق المحل المخالف أو المنشأة الغذائية

(1) راجع في ذلك المادة رقم (3) من القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 2016 بشأن مكافحة الغش التجاري.

(2) نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص 346.

(3) محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حماية الحريات الاجتماعية، مرجع سابق، ص 81.

لمنع استمرار استغلال المنشأة متى ما كانت محلاً أو أداة لأفعال تشكل خطراً وضرراً على الغذاء وصحة مستهلكيه، وذلك كجزاء إداري لمخالفة القوانين والأنظمة الخاصة بالغذاء⁽¹⁾.

وقد نص المشرع المصري في قانون حماية المستهلك على أن "يعاقب بذات العقوبة كل من خالف القرارات الصادرة نفاذاً لحكم المادة (33/ فقرة أولى) من هذا القانون، وللمحكمة أن تحكم بغلق مركز الخدمة والصيانة المخالف لمدة لا تتجاوز ستة أشهر"⁽²⁾.

كما نص القانون الاتحادي على أن للمحكمة المختصة عند الحكم بالإدانة في أي من الجرائم المنصوص عليها في القانون أن تقضي بمصادرة أو إتلاف السلعة والادوات المستخدمة على نفقة المحكوم عليه، وإغلاق المحل أو المكان الذي وقعت فيه الجريمة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر⁽³⁾.

وعلى الرغم من أن هذا الجزاء يعد من الجزاءات الإدارية غير المالية إلا أنه يصيب المخالف في ذمته المالية، حيث يتم قطع إيرادات مشروعه المخالف مما يترتب عليه خسارة مادية أكيدة، إلى جانب خسائر أخرى متمثلة في تقدم المشروعات المنافسة على المنشأة المخالفة وفقد المستهلكين، فهو ينصب في جانبه الأكبر على منع أو تقييد حق الفرد من استغلال منشأته التي يملكها لتحقيق الأهداف التي كان يسعى لها من خلالها الأمر الذي يدفع من يتحمل الجزاء الإداري إلى تلافي

(1) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010، ص 257.

(2) راجع في ذلك نص المادة (64) من قانون حماية المستهلك المصري، كما تنص المادة 33 على أن تلتزم مراكز الخدمة والصيانة بإبلاغ المستهلك ببيان بأعمال الصيانة والإصلاح اللازمة للمنتج، ومدة الإصلاح وتكلفته، ويجب عليها الحصول على موافقته الصريحة على هذه الأعمال قبل إجرائها، كما تلتزم بإصدار فاتورة للمستهلك توضح بها ما تم من أعمال الصيانة وما تم استبداله من أجزاء للمنتج محل الخدمة، وتضمن المراكز المشار إليها سلامة المنتج في حدود خدمة الإصلاح وفقاً لطبيعة الخدمة وشروط التعاقد أو الحدود الدنيا للضمان التي تحددها اللائحة = التنفيذية لهذا القانون، كما تلتزم عند تحقق شروط المسؤولية عن سلامة الإصلاح إما برد ما حصلته من مقابل للخدمة أو بإعادة تقديم الخدمة بغير أي تكلفة إضافية على المستهلك، وذلك ما لم يكن العيب قد نشأ لسبب أجنبي أو لخطأ المستهلك.

(3) راجع المادة رقم (31) من القانون الاتحادي رقم 15 لسنة 2020، كما نص على الإغلاق كجزاء إداري توقعه الإدارة على المخالفين القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء في المادة (17) منه، والتي نصت على أن "1- لكل من الوزارة والسلطة المختصة اتخاذ أي من التدابير والجزاءات الاتية بالإنذار، ب - إغلاق المنشأة التي تخالف أحكام هذا القانون إغلاقاً إدارياً لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولها الحق في إصدار القرارات التي تسمح لهذه المنشآت بمعاودة عملها قبل انتهاء مدة الإغلاق الإداري في حالة إزالة موضوع المخالفة، ج - إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية سحب ترخيصها في حالة العجز عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري، 2- للمنشأة أن تتظلم من القرار الصادر بالإغلاق المؤقت أو النهائي وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، وذلك وفق ما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

أسباب المخالفة باتخاذ كل السبل الكفيلة بإزالة الملوثات الغذائية تجنباً للخسائر التي يمكن أن تترتب عليه من جراء هذا الجزاء الإداري⁽¹⁾.

وقد أعطى قانون إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية هذه المهمة إلى مدير عام الجهاز فهو المسؤول في إمارة أبوظبي عن غلق أي منشأة مخالفة لأحكام هذا القانون واللوائح التنفيذية له، وذلك وفقاً للمادة التاسعة الفقرة (4) من قانون إنشاء جهاز أبوظبي للرقابة الغذائية⁽²⁾.

ويرى الباحث انه من الواجب على المشرع العمل على تحقيق التوافق والتكامل بين المنظومة التشريعية الخاصة بحماية المستهلك، وخاصة مع التداخل والتكامل بين قانون حماية المستهلك والقوانين الخاصة الأخرى ذات العلاقة كقانون الصحة العامة.

ب. الغاء أو سحب الترخيص:

نظام الترخيص يعتبر من أهم الإجراءات والتدابير التي تلجأ إليها الإدارة لحماية الغذاء لما يحققه من حماية مسبقة للغذاء، فهو وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لفرض رقابتها على المنشآت الغذائية. ورغم ذلك أجاز القانون للجهات الإدارية إمكانية سحب التراخيص الممنوحة للأشخاص لممارسة نشاط معين أو السماح به، فإذا كان لجهة الإدارة منح الترخيص فلها إمكانية سحبه وإلغاؤه متى توافرت شروط السحب⁽³⁾.

فالترخيص الذي يتم بقرار إداري يجيز ممارسة نشاط معين يتصل بالغذاء إنما هو تصرف مؤقت بطبيعته، يكون قابل للسحب أو التعديل، متى ما استدعت المصلحة العامة ذلك أو الغاية التي من أجلها أجاز القانون نظام الترخيص، وغالبا ما تلجأ الإدارة إلى إلغاء أو سحب ترخيص

(1) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص 257.

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

(3) جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، 2016م، ص 265.

منشأة غذائية كجزء إداري توقعه الإدارة نتيجة إخلال هذه المنشأة المرخص لها للضوابط والشروط الخاصة لممارسة نشاطها⁽¹⁾.

ويعتبر إلغاء الترخيص أو سحبه من أشد الجزاءات الإدارية غير المالية التي يمكن أن تفرضها الإدارة لمواجهة تكرار مخالفة القوانين أو لتخلف شرط أساسي من شروط منح الترخيص وسلطة الإدارة في هذا الجزاء تعتبر مقيدة حيث يحدد لها القانون حالات إلغاء الرخصة مثلما حدد لها شروط منحها، ويرى البعض أن أسباب إلغاء أو سحب الرخصة عادة ما تتركز في الأمور الآتية⁽²⁾:

- إذا كان في استمرار النشاط خطر داهم على النظام العام أو أحد عناصره يصعب تداركه.
- إذا وقف العمل في المنشأة لأكثر من مدة معينة حددها القانون، حيث لا فائدة من إبقاء الرخصة مع وقف العمل، وهو ما يمكن القول بأنه يحفز أصحاب المشروعات على استمرار العمل وعدم التوقف.
- إذا أصبحت المنشأة غير مستوفية للشروط الأساسية الواجب توافرها فيها، ومنها الاشتراطات الصحية المتعلقة بسلامة الغذاء وتوفير الغذاء الآمن والسليم لأفراد المجتمع.
- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المنشأة نهائياً.

فمقتضى هذا الجزاء الإداري سحب رخصة مزاولة النشاط الذي تمارسه المنشأة، لمنع استمرار المنشأة من تلويث الغذاء والإضرار به حماية للصحة العامة في المجتمع، ونظراً لجدوى هذا الجزاء من الناحية العملية فقد ذهب المشرع إلى إعطاء الجهات الإدارية سلطة سحب أو إلغاء الترخيص الممنوح للمنشأة لممارسة نشاطها، إذا ما خرج نشاطها عن الحدود والضوابط التي حددتها القوانين واللوائح⁽³⁾.

(1) محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص404.

(2) سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص325.

(3) وقد نص القانون الاتحادي بشأن سلامة الغذاء على هذا الجزاء الإداري في المادة(17) حيث نصت على أن للوزارة والسلطة المختصة اتخاذ أي من التدابير والجزاءات التي من ضمنها "...، ج. إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية سحب ترخيصها في حالة العجز عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري"، حيث ذهبت المادة إلى أنه في حالة عجز المنشأة الغذائية عن إزالة أسباب المخالفة بعد انتهاء فترة الإغلاق الإداري كان للإدارة إغلاق المنشأة إغلاقاً نهائياً والطلب من الجهة المعنية المُرخصة سحب ترخيصها، على أنه يلاحظ من نص المادة أن القانون لم يمنح الإدارة الحق في سحب الترخيص صراحةً إنما فقط أعطاه الحق في الطلب من الجهة مانحة الترخيص أن تسحب ترخيص المنشأة المخالفة، مما يعني أن السلطة المختصة بالرقابة على المنتجات لا تملك هذا الجزاء الإداري بيدها إنما يقف دورها عند حد الطلب من الجهة المعنية سحب الترخيص، محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص355.

وبناء على ما سبق فإن الجزاءات الإدارية تلعب دورا بارزا في مجال حماية المستهلك إذ أنها تقيد نشاط الأفراد أصحاب المحلات التجارية وتلزم بالتقيد بالقانون وأن كل مخالفة منهم ستقابل بعقوبات إدارية رادعة لهم من أجل ردعهم عن كل تصرف مخالف للقانون، وذلك من خلال إتباع مجموعة من الإجراءات القانونية اللازمة من أجل سلامة إجراءاتهم وبهدف حماية المستهلك سواء كان هذا الجزاء مالي في صورة غرامة مالية أو كان مقيدا ومانعا للنشاط من صورة الغلق الإداري وهي جميعها عبارة عن قرارات إدارية تصدرها الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام من جانب من جوانبه وهو الحفاظ على الصحة العامة.

كما يتضح لنا دور البات الضبط الإداري في حماية المستهلك، فإذا لم تجدي الإجراءات والتدابير الوقائية التي فرضتها الإدارة مسبقا، لها أن تلجأ إلى فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القوانين حماية المستهلك، وذلك في سبيل حماية المستهلك حيث يعد ذلك ردعا إداريا لكل من يخالف أحكام قوانين المستهلك.

كما يتميز الضبط الإداري لحماية المستهلك بسلطات وامتيازات ذات طبيعة وقائية، وهذا أمر مسلم به حيث أن دور الضبط الإداري العمل على كل ما من شأنه حماية المستهلك بكافة صوره، بداية من وقاية الغذاء، وهذا الأمر يستلزم من الضبط الإداري اتخاذ تدابير وقائية من خلال مراجعة السلع والمواد الغذائية ومراقبة الجودة وتأمين احترام اللوائح والقوانين في هذا المجال من المنتجين والتجار، وهذا يُعد من واجبات السلطات التنفيذية⁽¹⁾.

فالإدارة صاحبة الدور الفعال لإمكان التطبيق للقواعد القانونية التي تُكفل حماية المستهلك باعتبارها الجهة المنوط بها تنفيذ هذه القواعد ونقل الحماية من مجال إلى التشريع إلى الواقع الفعلي الذي يحقق الحماية على أرض الواقع وإذا كانت وزارة الاقتصاد في دولة الإمارات العربية المتحدة لها الدور الكبير في مجال حماية المستهلك إلا أن ذلك لا يقتصر عليها وحدها بل يجب أن تشاركها كل الجهات الإدارية ذات العلاقة بحماية المستهلك كوزارات الصناعة والاقتصاد والمالية والزراعة والصحة والداخلية والإدارة المحلية والوحدات الإدارية المحلية، والهيئات العامة ذات العلاقة⁽²⁾.

ويرى الباحث ضرورة تفعيل وتضافر جهود كافة الجهات الإدارية مركزية ولا مركزية لتحقيق هدف حماية المستهلك، سواء بطريقة مباشرة أو طريقة غير مباشرة، فقيام جهات الإدارة بمتطلبات حماية المستهلك لا تعنى بأي حال من الأحوال محاربة المنتجين بل تعنى مساعدة هؤلاء جميعاً والتعاون معهم لتحقيق حماية المستهلك .

(1) عبدالفتاح بيومي حجازي، حماية المستهلك عبر شبكة الإنترنت، مرجع سابق، ص 22.

(2) يوسف شندي، المفهوم القانوني للمستهلك، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 143.

الفصل الثاني

الرقابة على سلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك

تمهيد وتقسيم:

نظراً للاتصال الوثيق بين الضبط الإداري وحريات وحقوق الأفراد - حيث يشكّل قيلاً على هذه الحقوق والحريات - لذلك كان لا بد من وضع قيود يتوجب على هيئات الضبط الإداري الالتزام بها أثناء قيامها بممارسة وظيفتها، خاصة وأن هيئات الضبط الإداري تملك من وسائل القهر والإجبار - كالتنفيذ الجبري - ما يشكّل خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد، ولذلك كان لا بد من فرض القيود على سلطة الإدارة، وهذه القيود تعد حدوداً يجب على هيئات الضبط الإداري عدم تجاوزها تحت طائلة وصف أعمالها بعدم المشروعية، وتختلف هذه الحدود في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، وتكمن الغاية من وضع هذه الحدود في تحقيق التوازن بين تحقيق متطلبات الضبط الإداري، ومتطلبات الحفاظ على حريات الأفراد، التي لم يوجد الضبط الإداري إلا لحمايتها وتنظيمها⁽¹⁾.

وعلى ذلك تم تقسيم الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :

- المبحث الأول: الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق حماية المستهلك.
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك.

(1) أعاد حمو القيسي د، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 272.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق حماية المستهلك

تمهيد وتقسيم:

وقد اتجهت بعض الدول لتعزيز المسؤولية الاجتماعية مع القطاع الخاص والشركات على اساس تنظيم وإدارة الاعمال وفق مبادئ وقواعد اخلاقية تحمي الفقراء والطبقات الوسطي وتؤمن حماية البيئة وتطويرها وحماية الموارد الاساسية كالمياه والانهار والتربة ومكافحة الفساد وتجنبه والتزام حقوق الانسان والعمال ومساعدتهم في تحقيق مكاسب اقتصادية واجتماعية⁽¹⁾.

وعلى ذلك سوف نتناول دراسة هذ المبحث في مطلبين:

- المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية ومشروعيتها وأهدافها.
- المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية على حماية المستهلك.

(1) حمدان فاهد سعيد المزروعى، الحماية الجنائية للمستهلك في القانونين الإماراتي والمغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2017، ص 261.

المطلب الأول

ماهية الرقابة الإدارية ومشروعيتها وأهدافها

وتعني عملية الرقابة بشكل عام بالتأكد من أن التنفيذ يتم وفقاً لما تم التخطيط له وتصحيح الانحرافات أن وجدت في الوقت المناسب، إذ ترتبط الرقابة الإدارية وجوداً وعدمًا بالنشاط الإداري كما تتشكل معالمها بحسب هذا النشاط وبحسب المستوى الوظيفي الذي يمارس هذه الرقابة وبحسب الهدف الذي تبتيغاه الإدارة من وراء رقابتها، وإعمالاً لذلك فقد أدى تطور المجتمعات، واعتناقها للنظم الاشتراكية سابقاً - خصوصاً في الدول النامية - وتزايد دور القطاع العام إلى ظهور صوراً متقدمة وأنواعاً متعددة من الرقابة، كما تطورت أنواع الرقابة الموجودة منها لمسايرة اتساع ذلك النشاط⁽¹⁾.

وقد برزت فكرة الرقابة الإدارية على حماية المستهلك نتيجة ظهور الثورة الصناعية والتي كان لها الأثر الكبير في تزايد حجم المؤسسات الانتاجية خلال القرن العشرين والتي حققت الرخاء الاقتصادي لكنها سببت الكثير من المآسي للأفراد لعدم إخضاع المنتجات للفحص والتفتيش، ومن هنا ظهرت ارادة قوية من قبل فئات متضررة لإخضاع ما يطرح في السوق للرقابة، ولذلك سوف نتناول بيان ماهية الرقابة الإدارية ومشروعيتها وأهدافها من خلال ما يلي:

أولاً: ماهية الرقابة الإدارية في مجال حماية المستهلك:

تعددت التعاريف الخاصة بالرقابة، فذهب البعض إلى تعريف الرقابة بأنها "مجموعة من الأنشطة التنظيمية التي تهدف إلى جعل الأنشطة المختلفة والخطط والنتائج منسجمة مع التوقعات والمعايير المستهدفة وفي حالة وجود انحرافات تتخذ الإجراءات التصحيحية اللازمة"⁽²⁾.

وعرفها البعض الآخر بأنها "مجموعة من الأنشطة المحددة والتي تستخدم بهدف التأكد من الانتاج الذي تم تحقيقه يتفق ويتطابق مع تلك المواصفات التي وضعت له مسبقاً"⁽³⁾.

وفي مجال حماية المستهلك يقصد بالرقابة على المنتجات والسلع "مجموعة من الأنشطة المحددة والتي تستخدم بهدف التأكد من أن الانتاج الذي تم تحقيقه ويتطابق مع تلك المواصفات التي وضعت سلفاً". وهناك من عرفها على انها ذلك الفعل الذي يقصد من ورائه التأكد من مطابقة المنتج للمواصفات المطلوبة إما بموجب فعل سابق لعملية الإنتاج والاسترداد والتوزيع متجسداً من خلال الترخيص والتصريح وقد يكون سابقاً لعملية عرض المنتج في السوق وهو العمل الذي يقوم به

(1) ماهر السيد مصطفى حسين، الرقابة الإدارية على النشاط الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2020، ص 26.

(2) محمد براق مريزق عدنان، رقابة الجودة ودورها في حماية المستهلك، الملتقي الوطني حول حماية المستهلك في ظل الانفتاح الاقتصادي، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، الوادي، من 13-14 ابريل، ص 2008.

(3) فريد عبدالفتاح زين الدين، تخطيط ومراقبة الانتاج، مدخل إدارة الجودة، دار الكتب المصرية، 2000، ص 490.

المتدخل وأخيراً قد يتجسد من خلال الفعل الذي تقوم به السلطة الإدارية المختصة عقب عرض المنتج في السوق⁽¹⁾.

ثانياً: مشروعية الرقابة الإدارية:

في مجال الرقابة على سلطات الضبط الإداري للدولة يقصد بتلك المشروعية "ضرورة أن تستند عملية الرقابة أو النظام الرقابي لسند من القانون بمفهومه العام، يتيح لجهة الرقابة التدخل في توجيه أعمال الإدارة موضعاً حدود هذا التدخل، والإجراءات الواجب إتباعها حال إحراف جهة الإدارة عما هو مقرر لها من أهداف وسياسات، بغية تحقيق المصالح العليا للبلاد، وحماية المصالح الخاصة للأفراد"⁽²⁾.

ولما كان تقرير الاعتراف لسلطات الضبط الإداري بالحق في حماية المستهلك ما قد يمكنها من الجور على حقوق الأفراد وحياتهم لدى القيام بواجباتها، فقد تطلب الأمر وبالضرورة وجود آلية تضمن عدم تعسفها أو جورها على هذه الحقوق وتلك الحريات، ولن يتأتى ذلك بحال إلا بفرض رقابة قوية على تصرفات تلك السلطات لإجبارها على احترام حقوق المتعامل معها، وهو ما يعبر عنه بمبدأ المشروعية، والذي يعد أهم الضمانات الممنوحة للأفراد بالقوانين لحمايتهم من تجاوزات سلطات الضبط الإداري وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، بل يستطيع الأفراد بموجب هذا المبدأ مراقبة سلطات الضبط الإداري في أدائها لوظائفها بحيث يمكن لهم ردها إلى الطريق الصحيح إذا ما عن لها تجاوز حدودها القانونية سواء أكان ذلك عن عمد أو إهمال⁽³⁾.

ويقصد بمبدأ المشروعية الخضوع للقانون بمفهومه العام من قبل كل من الحكام والمحكومين، فتخضع سلطات الدولة في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها للقانون - وذلك باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته⁽⁴⁾.

وبناء عليه فإن خضوع الدولة بسلطاتها وأفرادها للقانون هو خير ضمان للتوفيق بين ما تتمتع به هيئات الحكومة من سلطات لا غنى عنها لانتظام الحياة في المجتمع وبين حريات الأفراد التي يحتفظون بها رغم وجود الحكومة.

ولقد أقر المشرع المصري ذلك المبدأ في أكثر من موقع، حينما أنشأ العديد من الجهات الرقابية

(1) على فتاك، حماية المستهلك وتأثير المنافسة على ضمان سلامة المنتج، مرجع سابق ص 249.

(2) أحمد محمد أحمد صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 274.

(3) محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، 2000، ص 39.

(4) محمد كامل عبيد: مبدأ المشروعية، أكاديمية شرطة دبي، 2004، ص 96.

(1)، وخصص لها الأموال والعمال والإعداد اللازم، وجعل لها الحق في دخول الأماكن وتفتيشها بل وتفتيش الأفراد أحياناً للاطمئنان على حسن سير العمل، كما جعل عدم موافاتها بما تطلبه من مستندات من قبيل المخالفات الإدارية أو المالية والتي تستوجب مجازة مقترفاً تأديبياً (2) وذلك تأكيداً منه على ما لدور هذه الرقابة من تحقيق الانضباط والتهذيب في السلوك الإداري والذي يحول دون مخالفة مبدأ المشروعية، فأجهزة الرقابة الإدارية تستمد اختصاصاتها من قوانين أو من قرارات إنشائها، وذلك بحسب النظام السائد في الدولة الذي يوكل لها اختصاصاتها، كذلك الرئيس الإداري يستمد سلطته من القرار الإداري الذي يحدد مدى اختصاصه الزمان والمكاني (3).

كما اقر الدستور الإماراتي قواعد حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تدخل الإدارة بإمكاناتها الواسعة واستخدامها لقواعد وامتيازات القانون العام، فيضع ذلك على عاتق الإدارة ضرورة الحرص في تنظيم الحقوق والحريات من خلال التطبيق الصحيح لأحكام القانون، وعدم الخروج على الضمانات المقررة فيه لممارسة هذه الحقوق والحريات (4).

ثالثاً: أهداف الرقابة الإدارية:

لا تقتصر أهداف الرقابة على مراقبة مشروعية أعمال الإدارة فحسب، إنما أصبحت الوسيلة التي تتأكد الحكومة عن طريقها من تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ضوء السياسة العامة للدولة، وهو الأمر الذي أحدث تطوراً ملحوظاً في أهداف الرقابة من شأنه ألا يقف بها عند مجرد التأكد من أن أوجه النشاط الحكومي تمارس بكفاية واقتصاد وسرعة في حدود القوانين واللوائح، بل امتد ليشمل التأكد من أنها تؤدي بأفضل طريقة ممكنة (5).

(1) راجع في ذلك القانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998، قانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية، القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن الرقابة الإدارية، القانون رقم 10 لسنة 2009 بإنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية، القرار الجمهوري رقم 2126 لسنة 1977 بإنشاء الهيئة العامة للخدمات الحكومية.. إلخ من أجهزة الرقابة.

(2) المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998.

(3) فتحى محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2010م، ص92.

(4) أحمد على أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006، ص17.

(5) عبد الكريم درويش، د. ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص508.

وفي مجال حماية المستهلك يتمثل الهدف الاساسي من إجراء الرقابة هو تحقيق المطابقة اي مطابقة المنتجات المستوردة للمقاييس والمواصفات القانونية والتنظيمية سواء على مستوى الحدود البرية الجوية والبحرية، وهذا تجسيدا لمبدأ حماية المستهلك من جهة، ومن جهة اخري حماية الانتاج الوطني من دخول منتجات اجنبية مقلدة ومغشوشة.

بما أن الرقابة على حماية المستهلك وظيفة إدارية ضرورية لكل مستوى من المستويات الإدارية في التنظيم، فهي واجبة وضرورية لجميع الانشطة الخاصة بمجال حماية المستهلك، وتتمثل أهدافها فيما يلي⁽¹⁾:

- 1) كشف وتحديد المشاكل والمعوقات والسلبيات قبل وقوعها، وذلك حتى يمكن تداركها وإذا لم يتسق ذلك فيتم كشفها حال وقوعها حتي يمكن معالجتها قبل استفحال آثارها.
- 2) تقييد سلطات الضبط الإداري من خلال وضع حدود لممارسة السلطة المفوضة دون موافقة سلطة أعلى.
- 3) حماية المصلحة العامة وذلك في نطاق النشاط المحدد لسلطات الضبط الإداري.
- 4) التأكد من شرعية العمل الإداري ونعني بذلك الحرص على مدى شرعية العمل الإداري من الناحية القانونية ولأن مخالفة المشروعية تفرض على الهيئة المعنية بالمراقبة التدخل لإصلاحها أو ابطالها أو الغائها أو سحبها أو تعديلها متى تتطابق مع القانون وتساييره اذ أن مبدأ خضوع الإدارة للقانون هو الضمانة والوسيلة الفعالة لاحترام مبدأ الشرعية في الدولة والذي يعني التطابق بين اعمال الإدارة وقوانين الدولة وتشريعاتها.

كما تتميز الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المكلفة بحماية المستهلك بالخصائص التالية⁽²⁾:

- جاءت هذه الرقابة لتكملة الفراغ الذي تتميز به الرقابة الذاتية التي يقوم المحترف أثناء مزاولته نشاطه في الإنتاج والتوزيع والبيع.
- تمارس هذه الرقابة أجهزة استشارية وإدارية تعمل على وقاية المستهلك قبل لإضرار به، لكن قد يتدخل عن طريق معيار السلطة العامة لما يفرض الجزاء سواء إداريا أو قضائياً.
- قد تكون هذه رقابة وقائية في البداية تمارسها أجهزة إدارية تابعة للدولة، عن طريق مجموعة من الوسائل المادية والبشرية عندما تمارس دورها في توعية وحماية المستهلكين، أو تكشف على مخالفات التي قد تمس المستهلك قبل وقوعها.

(1) عبدالمعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة، المفاهيم والاتجاهات الحديثة، عمان، دار زهران، 2000، ص273.

(2) جابر محبوب علي، ضمان سلامة المستهلك من اضرار المنتجات الصناعية المبيعة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص216.

المطلب الثاني

صور الرقابة الإدارية على حماية المستهلك

وبناء على ما سبق فإن تعتبر حماية حقوق المستهلكين تعتبر جزءاً لا يتجزأ من منظومة حماية حقوق الإنسان الاقتصادية بصفة عامة حيث يتعين العمل على توفير ضمانات تكفل للإنسان الحق في الحصول على معاملة كريمة في جميع الأماكن التي يقصدها والمحافظة على صحته وسلامته وذلك دون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو مستواه الاجتماعي وأن تقدم له الخدمة أو السلعة الجيدة بالسعر المناسب والجودة المطلوبة دون أي اشتراط لإنقاص أو استبعاد لأحد حقوقه الأساسية فسواء كان النظام الاقتصادي الذي يعيش فيه المستهلك اقتصاداً موجهاً قائماً على التدخل والسيطرة الاقتصادية للدولة أو كان اقتصاد السوق.⁽¹⁾

ومن خلال التعريفات التي ورد ذكرها للرقابة يتضح لنا انه يوجد العديد من انواع الرقابة الإدارية، وتختلف حسب المعيار المستخدم في تصنيفها وهم هذه الأنواع:

1) الرقابة الوقائية.

في مجال حماية المستهلك تتمثل الرقابة الوقائية في صورتين، الأولى: رقابة يمارسها المستورد نفسه أو المتدخل، والصورة الثانية وهي تمارس قبل هيئة أخرى وهذه الصورة تكون اجبارية أو اختيارية.

فالرقابة الاجبارية هي التي تفرض على المتدخل بوجه عام والمنتج بوجه خاص تلزمه بإخضاع منتجاته لرقابة هيئة معينة قبل انتاجها أو قبل عرضها للاستهلاك.⁽²⁾

وتتمثل هذه الرقابة في الجهود التي تبذلها سلطات حماية المستهلك من خلال الهيئة الحكومية أو من خلال التشريعات المقننة لهذه الجهود، وهي أنشطة تجبر باقي الاطراف على انتهاج سلوكيات محددة والامتناع عن تصرفات بعينها بما يخدم قضية حماية المستهلك⁽³⁾.

1) مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد في 29 أبريل 2013، تتضمن التقرير التنفيذي المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، الصادر عن لجنة التجارة والتنمية في إطار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، خلال الدورة الثالثة عشرة المنعقدة في جنيف، من 7 إلى 12 /03 /2013، ص 2 و 3 أنظر الرابط الإلكتروني التالي:
/03/24_15:25

http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ar.pdf

2) بوليجه بن بوخميس، جهاز الرقابة ومهامه في حماية المستهلك، مجلة المحاماة، باتنه، العدد 3، 2007، ص 79-

80، منشور على الشبكة العنكبوتية، الانترنت.

3) أحمد محمد عبدالله، مرجع سابق، ص 286.

اما الرقابة الاختيارية فهي الرقابة التي لا يكون فيها المتدخل ملزماً بإخضاع منتجاته لأي نوع من الرقابة وانما يقوم باختياره حتي يجذب المستهلك والمستهمل اليها، وتتمثل فيما قد يتعارف عليه مجموعة المنتجين أو الموزعين لإقرار اتباع قواعد ومواصفات معينة في التعامل مع المستهلكين بشكل اختياري لرفع مستوى التعامل مع المستهلكين وجذبهم⁽¹⁾.

(2) الرقابة السابقة.

يشترط فيها حصول المتدخل على رخصة مسبقة للإنتاج أو صنع منتجات حتى يؤذن بتسويقها والمشرع رأى من الضروري حصول المتدخل على مثل هذه الرخصة لحماية المستهلك.

فالرقابة المسبقة نجدها متنوعة ومتعددة حسب تعدد واختلاف المجالات والميادين المستعملة، ومن أهم هذه المنتجات التي تتطلب حصول رخصة مسبقة كمنتجات ذات الطابع السام، والمواد الصيدلانية وإذا حصل أن عرض المنتج في السوق منتجاً في السوق دون هذا الترخيص، يسأل عن الأضرار بالإضافة إلى سحب منتج⁽²⁾.

(3) الرقابة اللاحقة.

تجرى هذه الرقابة على المنتج الذي أكتمل صناعه وأصبح جاهزاً للتسويق، والاستهلاك على مخرجات الأنشطة التنظيمية بعد انتهاء عملية التشغيل والإنتاج، أي أن الرقابة اللاحقة تركز جهودها على المنتج النهائي، ويبقى الهدف من القيام بالرقابة اللاحقة هو بغية اكتشاف المخاطر التي قد تشكلها بعض المنتجات المخالفة لما هو قانوني⁽³⁾.

(4) الرقابة المستمرة.

يخول للهيئات المكلفة بالقيام بالرقابة القيام في أي وقت، وفي أي مرحلة من مراحل عرض المنتج للاستهلاك عن طريق التحري للتأكد من مدى مطابقة المنتج بغية تفادي المخاطر التي قد تهدد المصالح المادية والمعنوية، وكذا أمن المستهلك فتمارس هذه الرقابة سواء كان المنتج في مرحلة الإنتاج أم التحويل، الإيداع أو العبور النقل... إلخ، عن طريق القيام بمعاينات فجائية، وإذا تبين لهؤلاء أي إخلال يمكنهم اتخاذ الإجراءات الوقائية المحددة قانوناً⁽⁴⁾.

(1) جابر محجوب علي: ضمان سلامة المستهلك من أضرار المنتجات الصناعية المعيبة دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانونين المصري والكويتي دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 309.

(2) أسامة الخيري، الرقابة حماية المستهلك ومكافحة الغش، الرأية النشر والتوزيع عمان، 2015، ص 45.

(3) بوليج بن بوخميس، جهاز الرقابة ومهامه في حماية المستهلك، ص 80.

(4) أسامة الخيري، الرقابة حماية المستهلك ومكافحة الغش، مرجع سابق، ص 45.

وتمنح القوانين الخاصة بحماية المستهلك هيئات الضبط الإداري القيام بأعمال الرقابة والتفتيش لكي يتمكنوا من ضبط الجرائم البيئية في حال اكتشافها إذا تبين لهم ذلك أثناء قيامهم بأعمال الرقابة والتفتيش المسندة إليهم والمكلفين بها قانوناً.

فالرقابة هي إجراء ضروري للتأكد من مطابقة المنتج للمواصفات القانونية والمقاييس المعتمدة سواء اتخذ هذا الإجراء من قبل المتدخل نفسه أو من قبل جهاز آخر وهو التزام بتحقيق نتيجة، ولا شك في أن دولة الإمارات عملت على تطوير وتكوين آليات وقائية وشفافة قبل طرح السلع الغذائية في السوق وقبل وصولها إلى المستهلكين وهي آليات وإجراءات رقابية وواضحة تواكب تطلعات الحكومة في الدولة في تأمين وضمان سلامة إمدادات الغذاء بالإضافة إلى تطبيق المواصفات والمعايير المعتمدة في الدولة على الغذاء سواء المصنع محلياً أو المستورد عبر أحد منافذ دول الإمارات الجوية والبرية والبحرية⁽¹⁾.

أولاً: الآليات الرقابية الوقائية:

وتتمثل هذه الآليات الرقابية الوقائية في دولة الإمارات العربية المتحدة فيما يلي:

1) النظام الوطني للإنذار السريع للأغذية:

يعتبر النظام الوطني للإنذار السريع للأغذية أداة يتم من خلالها إدارة إخطارات الغذاء بطريقة سريعة وفعالة لتبادل المعلومات عند اكتشاف حادثة تتعلق بالغذاء أو المواد الملامسة للغذاء لها مخاطر محتملة على صحة الإنسان، حيث يسهم بتحقيق أعلى معايير السلامة الغذائية لأنه يعمل على منع وصول المنتجات غير المطابقة للاشتراطات إلى المستهلكين وكما أنه يسمح باتخاذ إجراءات سريعة لسحب أو استرداد أو منع وصول هذه المنتجات إلى السوق وبالتالي توفير الإمدادات الغذائية الآمنة للمجتمع المحلي، واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لضمان عدم دخول وتداول أي مادة غذائية قد تشكل خطراً على صحة المستهلك⁽²⁾.

بالإضافة إلى أنه يتضمن إجراءات الاستجابة المتعلقة بالمخاطر التي تؤثر في سلامة الغذاء وآليات إدارة إخطارات الأغذية والإجراءات المتعلقة بفرض الحظر ورفعها عن الغذاء الضار بالصحة، أو المغشوش، أو المضلل للمستهلك، أو المخالف للوائح الفنية، ويطبق النظام وفقاً للأحكام الواردة في قرار إصداره⁽³⁾.

(1) السلامة الغذائية، هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية، منشور على الموقع الإلكتروني

<http://www.adafsa.gov.ae/Arabic/Foodcontrol/Pages/default.aspx>.

(2) راجع في ذلك القرار الوزاري رقم 433 لسنة 201٧ بشأن النظام الوطني للإنذار السريع للأغذية، ص4.

(3) راجع في ذلك السلامة الغذائية، هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية، منشور على الموقع الإلكتروني

<http://www.adafsa.gov.ae/Arabic/Foodcontrol/Pages/default.aspx>

ويهدف هذا النظام إلى توفير آلية الإبلاغ عن المخاطر المرتبطة بالغذاء والمواد الملامسة له بحيث تتم بشكل كفؤ وفعال عبر شبكة من الأعضاء المرتبطين بهذا النظام وعلى نحو يحقق تعزيز الأمن الغذائي، وسرعة الاستجابة لأي طارئ في الدولة أو المنطقة، وإدارة وتنظيم المعلومات المرتبطة بالغذاء بشكل أفضل والسيطرة على الحوادث المكتشفة في أي مرحلة من مراحل السلسلة الغذائية ودعم الخطط الوطنية التي تتعلق بإدارة أزمات الغذاء في الدولة⁽¹⁾.

(2) التحفظ.

عرفت المادة الأولى من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء، إجراءات التحفظ على أنها "إجراءات أو تدابير تتخذها السلطات المختصة أو المعنية لحجز الغذاء أو العلف في المكان الذي تحدده، لحين تتأكد من مطابقتها لأحكام هذا القانون"⁽²⁾

فالتحفظ يعتبر إجراءً احترازياً ووقائياً لحين الانتهاء من فحص ورقابة المادة الغذائية فقد بينت المادة (11) من نفس القانون كيفية الإجراءات ابتداء من أخذ عينات من الغذاء للفحص والتحليل فتقوم الوزارة أو السلطات المختصة بالرقابة على المواد الغذائية من خلال إلزام المنشآت الغذائية بتقديم النسخ الأصلية من المستندات والشهادات الخاصة بالأغذية المستوردة أو المصنعة محلياً وتحليلها من أجل التأكد من صلاحيتها للاستهلاك البشري ومطابقتها للمواصفات المعتمدة فيتم التحفظ على أي مادة غذائية مستوردة أخذت منها عينات للفحص المختبري إلى حين ظهور النتائج، فإذا ظهرت النتائج للعينة التي تم فحصها من قبل المختبر أنها مخالفة للمواصفات المعتمدة فعلى السلطات اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بهذا الخصوص أو أية إجراءات تراها الوزارة أو السلطات المختصة لازمة لإجراء عملية الرقابة والتفتيش⁽³⁾.

كما تناولت اللائحة التنفيذية لنفس القانون والتي صدرت بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2017، والتي تنص في المادة (10) منها على أن "1- يحظر التصرف أو التغيير في بيانات أو مكونات الغذاء أو العلف الذي يتم التحفظ عليه قبل الحصول على إذن كتابي من السلطة المختصة، 2- يجب على السلطة المختصة عدم منح الإذن الكتابي المشار إليه في البند (1) من هذه المادة في الحالات التي يكون فيها الغذاء ضار بالصحة، والحالات التي يكون فيها العلف مصدر ضرر محقق على صحة الإنسان أو الحيوان"⁽⁴⁾.

(1) راجع في ذلك القرار الوزاري رقم 433 لسنة 2017 بشأن النظام الوطني للإنذار السريع للأغذية، ص5.

(2) المادة (1) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.

(3) أمير فرج يوسف، قانون حماية المستهلك بدول الخليج، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2016م، ص32.

(4) راجع المادة (10) من اللائحة التنفيذية لقانون سلامة الغذاء والتي صدرت بناء على قرار مجلس الوزراء رقم

ونلاحظ من نص هذه المادة من اللائحة التنفيذية أن المشرع اعطي للوزارة والسلطات المختصة سلطة اتخاذ التدابير الاحترازية اللازمة تجاه أي غذاء أو أي مواد أو أنشطة تتعلق به قد تؤدي إلى الأضرار بصحة المستهلك⁽¹⁾.

(3) التفتيش والرقابة.

تعتبر الرقابة كل نشاط يقوم به متخصصون لمراقبة الخطط والمواصفات والقياسات على الأغذية والكشف عن المخالفات والانحرافات عن هذه الخطط والقياسات وتفاذي وقوع أي ضرر تتسبب فيه المواد الاستهلاكية بطريقة مقصودة أو غير مقصودة، وكذلك تعتبر الرقابة الأداة التي تستخدمها السلطة لضمان سلامة وصحة المواد الغذائية والخدمات التي تعرض على المستهلك وزجر كل الأعمال التي من شأنها أن تضر بالمستهلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة⁽²⁾.

كما نص القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2018 بشأن سلامة المنتجات في المادة (2) أ- يهدف هذا القانون إلى ما يأتي:

- ضمان سلامة المنتجات المطروحة في الدولة من خلال وضع إطار تشريعي لطرح المنتجات في السوق بما يتواءم مع التشريعات والممارسات الدولية واللوائح الفنية والمواصفات القياسية وتقارير تقييم المخاطر.
- تحديد اشتراطات المنتج الآمن والتدابير الوقائية والعلاجية وتحديد المسؤوليات لضبط تداول المنتجات المصنعة داخل الدولة والمستورة.
- دعم وحماية اقتصاد الدولة وأمنها وبيئتها من الممارسات والمنتجات غير الآمنة أو غير المطابقة للوائح الفنية والمواصفات القياسية المعتمدة.
- تسهيل حركة التجاري بين الدولة والأسواق العالمية ودعم السياحة والاستثمار من خلاله زيادة الثقة في المنتجات المتداولة في الأسواق وتوفير بنية تحتية تشريعية لأنشطة التقييس والجودة.
- كما نص في المادة (5) منع دخول المنتج غير الآمن تمنع سلطات الجمارك في الدولة دخول المنتج غير الآمن وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

(26) لسنة 201٧.

(1) فوزارة التغير المناخ والبيئة في دولة الإمارات وضعت هذه التدابير والتي يراعى عند إعدادها وتنفيذها الاستناد إلى المبادئ والأدلة العلمية المبنية على مبدأ تحليل المخاطر التي تهدف إلى حماية وصحة الآدمي، راجع ذلك في حظر استيراد الأغذية قبل اعتمادها من وزارة البيئة، منشور على الموقع الإلكتروني.

<http://www.alkhaleej.ae/>.

(2) أمير يوسف فرج، المرجع السابق، ص318.

وقد صدر حديثاً في دولة الإمارات العربية المتحدة قانون انشاء جهاز ابوظبي للرقابة الغذائية لعام 2005، وقد حل هذا الجهاز محل مركزين سابقين للرقابة على الأغذية هما: مركز رقابة الأغذية والبيئة في أبو ظبي، ومركز رقابة الأغذية والبيئة في مدينة العين حيث ضم هذين الجهازين للجهاز الجديد، وقد شملت اختصاصات هذا المركز الرقابة على الأغذية وفقاً لما يلي: (1)

- ❖ التأكد من جودة وسلامة كل ما هو مستعمل في تعبئة أو حفظ أو تداول أية مادة مستوردة أو معروضة أو مقدمة للاستهلاك البشري كغذاء، سواء تعلقت بالغذاء نفسه أو بما هو مستعمل في تعبئته أو تغليفه أو حفظه أو تداوله وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص.
- ❖ التفتيش والكشف على المواد الغذائية المستوردة أو المعروضة أو المقدمة للاستهلاك البشري كغذاء، والقيام بتفتيش منتظم ومبرمج على محلات صناعة وتحضير المواد الغذائية وأماكن تقديمها وبيعها وعرضها بما في ذلك المطاعم والفنادق والمقاهي والأسواق والمحلات.
- ❖ التفتيش الفعّال على الشحنات الصادرة وإصدار شهادات لتصدير المواد الغذائية وصالحيتها وتثقيف العاملين في المؤسسات الغذائية ورفع المستوى الصحي بها ونشر الوعي الغذائي والتعريف بالجهاز وأهدافه عن طريق البرامج التعليمية والتثقيفية.
- ❖ المشاركة في وضع برامج الإنتاج الزراعي والحيواني ومراقبة مراحل تجهيز متطلبات الإنتاج وتصنيعها لتصبح مادة غذائية، واختيار وتطبيق نظم تحليلية متكاملة تغطي كافة احتياجات الجهاز (2).

-
- (1) راجع في ذلك المادة (4) من قانون رقم 2 لسنة 2005 والصادر بتاريخ 31 / 3 / 2005، والتي تنص على ان يكون للجهاز سلطة الرقابة وإصدار اللوائح والأنظمة والقرارات المنظمة لأصناف الغذاء المعروضة أو المقدمة للاستهلاك الآدمي، واللحوم بكافة مراحلها، كما يصدر التراخيص والتصاريح والأذون المتعلقة بهذه الأنشطة...
- (2) وقد بادرت أقسام رقابة الأغذية والصحة البيئية في بلديات إمارات الدولة استخدام أجهزة متطورة للرقابة على الأغذية، ومثال على ذلك الأجهزة والتقنيات المستخدمة في بلدية إمارة الشارقة للرقابة على الأغذية ومن هذه الأجهزة
- 1- استخدام جهاز فحص زيوت القلي المستخدمة في المطاعم والفنادق وأماكن إعداد الغذاء بإمكانه فحص وقياس نسبة الأكسدة والتحليل المائي للزيوت وهي عناصر مهمة للكشف عن صالحيتها.
 - 2- استخدام جهاز حديث للكشف عن صلاحية الأسماك الطازجة المعروضة في الأسواق للاستهلاك وذلك جنباً إلى جنب مع الوسائل الفيزيائية المعروفة لدى المفتشين.
 - 3- استخدام أجهزة حديثة لقياس درجات الحرارة في البرادات وأماكن عرض الأغذية في المحلات حيث تمتاز هذه الأجهزة بسرعة الأداء والدقة في النتائج.

(4) التتبع:

وقد عرف التشريع الإماراتي التتبع على أنه "مجموعة من الإجراءات التدابير التي تهدف إلى تعقب ومتابعة حركة الغذاء والعلف خلال كافة مراحل تداولها ضمن السلسلة الغذائية" وقد أنشأت وزارة التغيير المناخي والبيئة في دولة الإمارات بالتنسيق مع الجهات المختصة والجهات المعنية الأنظمة التي تكفل حماية الغذاء ومن ضمنها نظام إدارة تتبع وسحب واسترداد الغذاء والعلف، فقد نصت المادة (5) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء والتي تنص على "تنشئ الوزارة بالتنسيق مع السلطة المختصة والجهات المعنية، الأنظمة الآتية"⁽¹⁾:

- نظام الإنذار السريع للأغذية والعلف في كافة مراحل السلسلة الغذائية بهدف الإبلاغ عن أي خطر مباشر أو غير مباشر على صحة المستهلك
- نظام إدارة تتبع وسحب واسترداد الغذاء والعلف
- نظام إدارة أزمات وحوادث الغذاء والعلف
- نظام رصد سلامة الغذاء والعلف
- نظام الرقابة والتفتيش على الغذاء والعلف المتداول ومشآتهما
- أي أنظمة أخرى ذات صلة.

4-استخدام جهاز الكشف السريع عن بكتيريا التسمم الغذائي الذي يتيح المساهمة في تطوير وتحديث طرق التحاليل الميكروبيولوجية وسرعة الحصول على نتائج التحليل، ويتيح ذلك إمكانية قيم المختبر بتطبيق نظم الجودة على المصانع والمختبرات المحلية، مما يعني رفع سقف الإنتاج الغذائي بشقيه النباتي والحيواني.

5-استخدام تقنيات متطورة في التحاليل المخبرية التي تجري على الفواكه والخضروات المحلية والمستوردة من الخارج للكشف عن بقايا المبيدات لتخاذ ما يلزم من إجراءات، في حال كانت نتيجة الفحص إيجابية، إذ أن الغذاء يتلوث بالمبيدات إما بطريقة مباشرة أثناء عملية رشها أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الهواء أو الماء أو التربة. كما أن التلوث إذا دخل في أي من مكونات سلسلة الغذائية فإنه يتضاعف خلالها إلى مستويات قياسية خلال فترة وجيزة، وهنا تأتي أهمية الكشف المبكر عن هذه البقايا التي قد تحدث تأثيرها خلال ساعات أو التعاطي المستمر أو المبكر لفترة زمنية طويلة، راجع في ذلك التقرير الصادر عن قسم رقابة الأغذية في بلدية الشارقة والمنشور في جريدة الخليج بعنوان: قضايا الوطنية تبحث في حلول ناجحة -نحو تحقيق أمن المجتمع غذائياً في عديدها رقم 9425، 9424، بتاريخ 8-9 مارس، 2005، وراجع ايضاً موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء، للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 119-121.

(1)راجع في ذلك المادة (5) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء .

ويلتزم المسؤول في الجهات المختصة في الدولة بتتبع الغذاء المتداول بمنشأته وفق نظام إدارة وتتبع وسحب واسترداد الغذاء والتعرف على أماكن توزيعه وتخزينه وتوفير السجلات الخاصة بذلك بالإضافة إلى التأكد من دقة وصحة بيانات البطاقة الغذائية.

ومؤخراً قامت بلدية دبي بتطبيق نظام التتبع الغذائي الذي تم إدراجه ضمن منصة (فود ووتش)، حيث أن هذا النظام يتميز بتتبع الأغذية من بلد المنشأ إلى وصولها إلى المستهلك من خلال رقابة ذكية توفر الوقت والجهد والالتزام بالاشتراطات الصحية العالمية لسلامة الأغذية في جميع المراحل ويتم التعرف على خطورة المادة في أي مرحلة ومطابقة شروط التخزين والحرارة المطلوبة واشتراطات نقل الأغذية⁽¹⁾.

ويتم استخدام هذه المنصة من قبل المشرف الصحي في البلدية فهي تساعد على التحقق من موردي الأغذية المعتمدين ومواقعهم بالإضافة إلى تتبع المنتجات الغذائية ومعرفة مصدرها ومكوناتها وقيمتها، تمكنهم من والتأكد من تصاريح المركبات التي تستخدم في نقل الغذاء عند استلامه والموافقة عليها وأيضاً إدارة طلبات التصاريح الغذائية عبر هذه المنصة⁽²⁾.

ثانياً: طرق العلاجية:

تبذل الأجهزة الرقابية المحلية والاتحادية في الدولة دوراً مهماً في ضمان سلامة المستهلك وصحته وتبذل جهوداً كبيرة لضمان تطبيق معايير الجودة التي وضعتها، ولا شك في أن هذه الأجهزة المختصة بسلامة المستهلك تلعب دوراً رئيسياً في المحافظة على صحة المستهلكين وضمان تجنبهم للمخاطر المحتملة من تناول الأغذية الملوثة أو المغشوشة أو حتى غير الصالحة للاستهلاك. ولا شك أن عين الرقابة تبقى متابعة للشحنات الغذائية حتى بعد وصولها للأسواق من خلال عمليات التفتيش الدوري على المنشآت الغذائية، فتقوم بسحب الغذاء منها أو استرداده في حال وصولها للمستهلكين، وتتمثل الرقابة العلاجية فيما يلي:

1) الاسترداد من المستهلك:

عرف قانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء أن مصطلح الاسترداد على أنه "الإجراءات والتدابير التي يجب اتخاذها لاسترجاع الغذاء والعلف في حال مخالفتها لأحكام هذا القانون وتشمل تلك الإجراءات الاتصال مع المستهلك أو متداولي السلع والمنتجات"⁽³⁾.

ويتم استرداد المادة الغذائية المطروحة في السوق عندما يتم اكتشاف أن هذه المواد التي وصلت إلى مصالح أخرى أو المستهلكين ملوثة أو فاسدة وتشكل خطراً على المستهلك، على سبيل المثال

(1) منصة (فود ووتش) عبارة عن منصة رقمية متطورة لسلامة الأغذية والتغذية تم إطلاقها في سبتمبر 2019.

(2) بلدية دبي، منصة فود ووتش، بلدية دبي، دبي، ط1، 2019م، ص4.

(3) راجع في ذلك المادة (1) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.

في حال وجود احتمال وصول مواد غذائية إلى المستهلكين وتم التشكيك في سلامتها وصحتها يقوم أصحاب المنشآت الغذائية بالمطالبة باتخاذ الإجراءات اللازمة ليتم استرداد الأغذية بالإضافة إلى إعلام المستهلكين الذين وصلت لهم هذه المادة عن الأسباب بطريقة واضحة ودقيقة نظرا لتعلق هذه المسألة بصحتهم وسلامتهم وإبلاغ الأجهزة المختصة بذلك والتعاون معهم في استرداد المادة الغذائية غير الصحية منهم ومن الأسواق.

(2) السحب من السوق :

عرفه القانون الاتحادي لسلامة الغذاء⁽¹⁾ في مادته الأولى على أنه "الإجراءات والتدابير التي يجب اتخاذها لاسترجاع الغذاء أو العلف في حال مخالفتها لأحكام هذا القانون خلال أية مرحلة من مراحل السلسلة الغذائية قبل وصولها للمستهلك النهائي"

ويهدف هذا الإجراء إلى الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة أو المعدة للبيع لدى التجار ومصادرتها لمنع التلوث الغذائي بحيث يكون للجهات المعنية سحب الغذاء الملوث، ووفقا لما نصت عليه المادة (14) من القانون المحلي رقم (2) لسنة 2008 في شأن سلامة الغذاء في إمارة أبوظبي فقد أعطت الموظف المختص عند قيامه بأداء عمله في التفتيش الحق في التحفظ على أية مادة غذائية عند الشك في عدم صلاحيتها للاستهلاك الآدمي وإتلاف أو مصادرة أي مادة غذائية عند ثبوت عدم صلاحيتها للاستهلاك الآدمي لضمان عدم وصول مثل هذه الأغذية الملوثة للمستهلكين⁽²⁾. والجدير بالذكر هنا أن قانون سلامة الغذاء الاتحادي لم يشر إلى هذا الإجراء وكان من الأفضل لو أن المشرع الاتحادي نص عليه صراحة، لما لهذا الإجراء من أهمية في حماية الغذاء وضمان سلامة مستهلكيه فعن طريقه يمكن للجهات المختصة إتلاف المادة الغذائية غير الصالحة للاستهلاك لمنع تداولها ووصولها للأفراد.

فنص في القانون الاتحادي لسلامة الغذاء (9/10) على أن مسؤول المنشأة المختصة ملزم "بسحب الغذاء واسترداده في حال ثبوت عدم سلامته للاستهلاك الآدمي أو مخالفته لأحكام هذا

(1) راجع في ذلك المادة (1) من القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء . ويهدف القانون إلى ضمان سلامة الغذاء المتداول، ومراقبته خلال مراحل السلسلة الغذائية، للتحقق من صلاحية المادة للاستهلاك الآدمي، وإزالة أو الحد من كل المخاطر المرتبطة بالغذاء، وحماية المستهلك من الغذاء الضار بالصحة أو المغشوش وضمان سلامة وصحة العلف المتداول، وتيسير حركة تجارة الغذاء .

(2) فاطمة الهاجري، الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة-رسالة ماجستير- جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2019م، ص71.

القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه أو المواصفات القياسية الإلزامية واللوائح الفنية مع إبلاغ السلطة المختصة والوزارة بذلك".

كما نص القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2018 بشأن سلامة المنتجات، في المادة (15) منه على أن تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون 1. إجراءات الرقابة على الأسواق. 2. إجراءات سحب واسترداد المنتجات عند اكتشاف منتج غير آمن. 3. الضوابط والإجراءات اللازمة لتوفير كافة المعلومات ذات الصلة وتحديثها، بشأن المخاطر والإصابات والحوادث والشكاوى المتعلقة بالمنتجات⁽¹⁾.

وبناء على ما تقدم فإنه في إطار ممارسة الدولة لوظيفتها في مكافحة الاضرار التي تمس بالمستهلك، وحمايته، وكذلك المحافظة على اقتصادها، قامت بإصدار تشريعات وتابعة تنفيذها عن طريق أجهزة، فقد كلف المشرع هذه الأجهزة بالعديد من الصلاحيات، وذلك في إطار الدفاع عن المستهلك وحمايته.

الا أن دور هذه الأجهزة المنشأة يتنوع ويختلف تبعا للغرض الذي أنشأت من أجله، وتعتبر أهم المهام التي كلفت بها هي الرقابة والسيطرة على تنظيم الحياة الاقتصادية التي تجمع المستهلك بالمحترف، أو التي تجمع المحترفين فيما بينهم، سواء على المستوى الوطني، أو على المستوى المحلي، فهناك هيئات إدارية تلعب دور فعال في التطبيق الفعلي للقواعد القانونية التي تكفل الحماية للمستهلك، فإذا كان دور الإدارة هو مراقبة وقمع الممارسات التي تهدد صحة وسلامة المستهلك، فإن ذلك لا يعني أنها الجهاز الوحيد الذي يسعى لذلك، بل نجد الى جانبه أجهزة أخرى تقوم بحماية المستهلك، وهي أجهزة مركزية، استشارية، تتدخل بصفة مسبقة لتقي المستهلك من جميع المخاطر الاقتصادية.

هذا وقد ظهرت للوجود هيئات أخرى مستقلة، أصبحت تحتل مكانة هامة لدى المستهلك نظرا للتأثير الذي تمارسه عليه، وهي جمعيات حماية المستهلك، التي تعتبر من أنجح الوسائل التي من خلالها يضمن المستهلكين الدفاع الجماعي عن مصالحهم، ويتضح لنا تعدد الأجهزة المكلفة بالسيطرة على حماية المستهلك.

فللإدارة دور فعال في تطبيق القواعد القانونية التي تكفل الحماية للمستهلك، لأنها الجهة المخول لها تطبيق هذه القوانين من جهة، ولأن قدرتها على سلامة التنفيذ تنقل الحماية من مجال التشريع الى الواقع الفعلي والميداني، وان كان للوزارة الدور الكبير في حماية المستهلك، إلا أن ذلك لا يقتصر على عليها وحدها، بل تشاركها في ذلك كل الإدارات التي لها علاقة بالمستهلك، فحماية المستهلك

(1) راجع في ذلك المادة (15) من القانون الاتحادي بشأن سلامة المنتجات.

تدخل في صميم اختصاص الجهات الإدارية المختلفة، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ولذلك وجب أن تتضافر جهود هذه الإدارات لتحقيق هذه الحماية⁽¹⁾.

جهات الرقابة الإدارية على المنتجات وحماية المستهلك في دولة الإمارات العربية المتحدة:

(1) الجهات الرقابية الاتحادية:

لم ينص القانون الإماراتي بتخصيص وزارة معينة مكلفة بحماية المستهلك بل بقيت وزارة الاقتصاد كجهاز مركزي يتولى النظر في مشاكل المستهلكين، وعلى هذا الأساس خولت القوانين لوزارة التجارة عبر مصالحها المركزية والخارجية تنفيذ مضمون السياسة الوطنية لحماية المستهلك ومراقبة جودة المنتجات والخدمات

وتقوم هذه الجهات على ضمان التأكد من عدم إعادة تصدير أي سلعة غذائية قد تؤثر على حاجة السوق الإماراتي لها، وضبط أسعار السلع وضمان عدم ارتفاعها وتكثيف التفتيش والرقابة على منافذ بيع السلع بالتعاون مع دوائر التنمية الاقتصادية في كل إمارة لضمان حماية المستهلك.

(2) الجهات الرقابية المحلية.

وتتمثل في هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس والتي انشئت بالقانون الاتحادي رقم (28) لسنة 2001، لهيئة تضطلع بدور وطني بارز في ملف حماية المستهلك، من خلال تطوير التشريعات والأنظمة الرقابية والمواصفات القياسية واللوائح الفنية التي تدعم الجهود التكاملية في الدولة لحماية المستهلك، ودعم مفاهيم جودة الحياة، فضلاً عن عضوية الهيئة في اللجنة العليا لحماية المستهلك في وزارة الاقتصاد⁽²⁾.

كما أن هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس تعد بمثابة المرجع الاتحادي المعتمد من قبل دولة الإمارات، لممارسة توحيد الإدارة والإشراف والتنسيق للمواصفات والمقاييس وضبط جودة المنتجات، وتصدر اللوائح الفنية، والمواصفات القياسية للمنتجات والأنظمة في مجالات السلامة، والحماية الصحية والبيئية، وحماية حقوق المستهلك، ومراقبة تطبيق تلك اللوائح بالتعاون مع شركائها في الحكومات المحلية.

(3) ادارت الجمارك:

(1)حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص395.
(2)هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس هي هيئة اتحادية عامة انشأت بموجب القانون الاتحادي رقم (28) لسنة 2001، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الاعمال التي تكفل تحقيق اغراضها، على أحمد صالح المهداوي، التزام المزود بضمان سلامة الاغذية وجودتها في العلاقة الاستهلاكية، الإمارات، عدد 33، 2016، ص35.

يعتبر قطاع الجمارك من القطاعات الهامة في الدولة، كونه يعد أحد الركائز التي يقوم عليها الاقتصاد الوطني، لاسيما الدور الحيوي الذي يلعبه في مسألة الحماية، مراقبة التجارة الخارجية ومكافحة الجرائم الاقتصادية في ظل عولمة الاقتصاد والتجارة الدولية الذي شهده العالم المعاصر بسبب التطور التكنولوجي الحاصل في وسائل النقل والاتصال، تحرير المبادلات التجارية وتكريس مبدأ المنافسة الحرة بين الدول، كما يقوم بالدور الأمني من خلال مكافحة الغش والتهرب والآفات الكبرى العابرة للحدود (التعبئة ضد آفة التقليد وتبييض الأموال وعموما الجريمة المنظمة العابرة للحدود) وحماية البيئة التراث الوطني⁽¹⁾.

4) جمعيات الإمارات لحماية المستهلك:

تكتسي جمعيات حماية المستهلك أهمية بالغة في الدفاع عن مصالح المستهلكين وحقوقهم وسلامتهم، ولذلك تعتبر الأقدر على التعبير عن حاجاتهم ومتطلباتهم، حيث تهدف إلى تمثيل المصالح الفردية والجماعية للمستهلكين أمام المؤسسات الإدارية والقضائية والسلطات العمومية والعاملين في القطاع الخاص، كما تقوم بجمع المعلومات الموضوعية حول المنتجات والخدمات المعروضة ومعالجتها ونشرها، إضافة إلى تثقيف المستهلك وتوعيته بأهمية جودة السلع والخدمات ومراقبة مطابقة السلع للمواصفات⁽²⁾.

وتكمن أهم أهداف جمعيات الإمارات لحماية المستهلك فيما يلي⁽³⁾:

- خلق الوعي العام لدى المستهلك حول السلع والخدمات وعلاقتها بصحته وسلامته.
- ارشاد المستهلك إلى القوانين والقواعد التي تحقق مصلحتهم والي سبل التأكد من ملائمة المواد الاستهلاكية، خاصة الاغذية والادوية.
- تلقي شكاوى المستهلكين والسعي لدى الجهات المسؤولة لعرض الشكاوى ومعالجتها
- البحث والسعي لدى الجهات المختصة وبالتعاون مع الأجهزة الحكومية لإصدار التشريعات اللازمة لحماية المستهلك ورعاية مصالحه.
- تثقيف المستهلك وتوعيته بأهمية جودة السلع والخدمات والمواصفات، ومراقبة مطابقة السلع للمواصفات
- توعية المستهلك بمضار الدعاية والإعلانات التجارية المضللة وبأساليب الغش والتحايل.

(1) محمود محمد أبو العلا، آليات تسهيل التجارة الدولية من منظور جمركي، دار الجميل للنشر والتوزيع، مصر، 2012، ص 75.

(2) راشد محمد راشد الفلاسي، جمعية الإمارات لحماية المستهلك، جمعية الاجتماعيين في الشارقة، المجلد 15، العدد 60، 1998، ص 159-160.

(3) السيد محمد السيد عمران، حماية المستهلك أثناء تكوين العقد، مرجع سابق، ص 130.

كما تتمثل جهات الرقابة الإدارية على المنتجات وحماية المستهلك في التشريع المصري كما ورد في نصوص الدستور المصري المادة 215 يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن الحفاظ على المصالح المادية للمستهلك وصحته تعد مسؤولية عدة أطراف مع بعضها البعض، إذ لا يوجد تعارض بين المهام المحددة للدوائر الحكومية في مجال حماية المستهلك والمهام الخاصة بجمعية حماية المستهلك .

كما أن فكرة حماية المستهلك ليست جديدة في مجتمع الإمارات وجميع أنحاء العالم، وهي فكرة قديمة تمت الموافقة عليها رسمي على شكل قوانين، وتتعلق القضية بمدى ارتباط المجتمع وتطوره، ومدى تطور أنظمتها وتطور نظام الحقوق في هذه المجتمعات، وفعالية مؤسسات المجتمع المدني التي تلعب دور في إرساء ثقافة حقوق المستهلك، قبل أن تتحول إلى آليات قانونية، وكذلك مدى إدراك الفرد نفسه لحقوقه وواجباته وإنفاذ القانون... إلخ.⁽²⁾

وقد أولت دولة الإمارات العربية المتحدة اهتماماً كبيراً لحماية المستهلك الإماراتي ووفرت الحكومة في الإمارات في موقعها الرسمي للمستهلكين روابط وخدمات متعلقة بحقوق المستهلك في دولة الإمارات هي⁽³⁾:

- 1) قسم حماية المستهلك في دائرة التنمية الاقتصادية في أبوظبي.
- 2) إدارة الرقابة التجارية وحقوق المستهلك بدائرة التنمية الاقتصادية في دبي.
- 3) قوانين حماية المستهلك في دولة الإمارات.
- 4) جمعية الإمارات لحماية المستهلك.
- 5) النشرة الأسبوعية للأسعار -وزارة الاقتصاد.
- 6) حقوق المستهلك في دبي دائرة التنمية الاقتصادية.

ويعتبر القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 1979 الخاص بقمع الغش والتدليس في المعاملات التجارية في عداد القوانين الاتحادية في الإمارات التي صدرت في مرحلة مبكرة من عمر الاتحاد

(1) راجع في ذلك المواد من (215-220) من الدستور المصري لعام 2014، وتعديلاته لعام 2019.

(2) أمير فرج يوسف، الشرح والتعليق على قانون حماية المستهلك في ظل القوانين العربية والأجنبية، المكتب العربي الحديث، القاهرة، 2015، ص 90.

(3) راجع في ذلك الموقع الرسمي لحكومة الإمارات،

الامر الذي يعكس اهتمام المشرع الإماراتي بهذه المسألة، كما نجد احكام متناثرة تقضي بحماية المستهلك في كل من قانون المعاملات المدنية رقم 5 لسنة 1985، وقانون العلامات التجارية رقم 37 لسنة 1992، وقانون المعاملات التجارية رقم 18 لسنة 1993، وقانون العقوبات رقم 3 لسنة 1987، وقانون الرقابة على الاحجار ذات القيمة والمعادن الثمينة رقم 9 لسنة 1993⁽¹⁾.

(1) حسن غنايم الحماية الجنائية من الغش في المواد الاستهلاكية وغير الاستهلاكية، بحث مقدم لندوة حماية المستهلك في الشريعة والقانون -كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، في الفترة من 6-7 ديسمبر 1998، ص3.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في مجال حماية المستهلك

تمهيد وتقسيم:

تعد الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري إحدى النتائج المترتبة على مبدأ المشروعية، وتمثل ضماناً مهمة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين، فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بغرض حماية النظام العام بعناصره المعروفة، وتحقيقاً لهذا الغرض تقوم السلطات الضبط بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم، فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليهم من القيود ما تطلبه المحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

ولكي نحيط بالجوانب المختلفة بالرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك باعتباره من أهم المواضيع وأخطرها يقتضي منا الأمر التطرق إلى دور القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية ثم في الظروف الاستثنائية، من خلال مطلبين:

- المطلب الأول: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف العادية.
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف الاستثنائية.

(1) يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020، ص 173.

المطلب الاول

الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف العادية

لا تملك هيئات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة الحرية منعا مطلقا وشاملا، لأن هذا الحظر لم يلقى بتأييد من جانب القضاء الإداري، حيث اعتبره بمثابة إلغاء لها، وليس لهيئة الضبط الإداري إلغاء الحريات.

ومن المعلوم أن القضاء الإداري يبسط رقابته في مجال قرارات سلطات الضبط الإداري على عنصر الاختصاص والشكل وهو ما يمثل المشروعية الخارجية للقرار الضبطي، والسبب والمحل والغاية وهو ما يمثل المشروعية الداخلية للقرار الضبطي، ولا تثير عناصر المشروعية الخارجية إشكالا في مجال الرقابة على قرارات الضبط الإداري، إنما عناصر المشروعية الداخلية ولا سيما السبب والغاية هي التي تثير الإشكال، حيث أن هيئات الضبط الإداري قد تتحرف بالسلطة الممنوحة لها في إصدار قرارات الضبط الإداري، فلا تراعي السبب الذي يعد الواقعة المادية أو القانونية التي يجب أن يستند عليها القرار الضبطي، كما أنها قد تتحرف عن الغاية التي يتوجب على سلطات الضبط الإداري تحقيقها وهي المحافظة على النظام العام، ولذلك فإن الرقابة على قرارات الضبط الإداري تتجلى أهميتها في الرقابة على هذين العنصرين بالإضافة إلى عنصر آخر وهو عنصر محل القرار الضبطي⁽¹⁾.

ومن مقتضيات مبدأ المشروعية أن يكون القرار الإداري موافقا من حيث الموضوع لمضمون القواعد القانونية، فالقرار الضبطي المشوب بعدم المشروعية الموضوعية يكون دائما محلا للإلغاء متى توافرت شروط قبول دعوى إلغائه وللتعويض عن آثاره متى قامت أركان المسؤولية الإدارية الأخرى المتمثلة في الضرر، والعلاقة السببية بين القرار غير المشروع والذي يشكل خطأ مرفقيا إذا لم يكن متعمدا وبين الضرر الذي أصاب صاحب الشأن⁽²⁾.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في 21 أبريل سنة 2010، في الطعون أرقام 345 و 347 و 313 لسنة 2009، إداري، بأنه... "ذلك إنه ولئن كان للقضاء أن يبسط رقابته على نشاط الإدارة حتى لا تتحرف بنشاطها عن نطاق وحدود المشروعية. إلا أن هذه الرقابة لا

(1) عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص 427.

(2) مجدي عبد الحميد شعيب، الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2005، ص 10 وما بعدها.

تخول القضاء أن يحل محل الإدارة فيما تستقل به من نشاط إداري صرف يدخل تحت ولايتها الإدارية وتخضع لسلطتها التقديرية⁽¹⁾.

وتسمى عدم المشروعية الموضوعية للقرار الضبطي بعيوب عدم المشروعية الداخلية، ويكون القرار مشوباً بعدم المشروعية الموضوعية إذا شابته عيب في المحل أي مخالفة القانون، أو السبب، أو إذا صدر هذا القرار مشوباً بعيوب في غايته أي الانحراف في استعمال السلطة وهذا ما سوف نلقي عليه الضوء من خلال ما يلي:-

أولاً: الرقابة على محل قرار الضبط الإداري (مخالفة القانون).

يعتبر مجال قرارات الضبط الإداري المخالفة للقانون اوسع ميدان في مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن اعمالها نظراً لشيوعه وانتشاره من الناحية العملية، ويشتمل هذا العيب في الحقيقة على جميع العيوب التي تصيب القرارات الضبط وتجعلها باطلة لمخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج عن الاشكال المقررة أو اساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الاحوال مخالفة للقانون لانه الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة اركان القرار الضبطي، وعلى هذا فإن حالة مخالفة القانون هي الضمانة الأكثر نجاحاً لمبدأ المشروعية أو مبدأ القانونية، وهذه الحالة تسمح بالنظر إلى طبيعتها العامة بمعاينة كل المخالفات لمبدأ المشروعية⁽²⁾.

فالرقابة على قرار الضبط الإداري هو تنظيم الحريات العامة أو تقييدها، ولا شك أن تقييد هذه الحريات هو في الأصل من اختصاص المشرع، لذلك لم يسمح لهيئات الضبط الإداري المساس بالحريات إلا بالقدر الذي يقتضيه المحافظة على المصلحة العامة، باعتبار أن الإدارة أقدر من المشرع في التصرف في مواجهة الإخلال بالنظام العام⁽³⁾، لذلك يكتفي المشرع بوضع المبادئ العامة تاركاً للإدارة اتخاذ التدابير الملائمة، وهذا نظراً لأن الإدارة قد تتعسف في استعمال هذا الحق، وهذا من شأنه المساس بهذه الحريات بحجة المحافظة على النظام العام، فقد كان لزاماً أن تنظم هذه الحريات العامة من طرف الدستور والتشريع ووضع ضمانات حقيقية لذلك⁽⁴⁾.

(1) عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الإمارات العربية المتحدة، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، (نموذج القرار الإداري)، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت /لبنان، بتاريخ 21/6/2011.

(2) صالح إبراهيم أحمد المتبوجي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القانون الإداري، بدون دار نشر، مصر، 2009، ص108.

(3) محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري، سلطاته وحدوده، في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص250.

(4) عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1989، ص94.

وعليه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبطية إلا بترخيص من القانون، أي لا بد من أن تعتمد على نص تشريعي يمنح للإدارة اختصاصاً بذلك، أو على الأقل يبيح لها تقييد الحريات⁽¹⁾.

وتتنوع صور مخالفة القرار الضبطية للقانون فتارة تكون المخالفة لنص من نصوص القوانين أو اللوائح أو تطبيقاتها في حالة وجود القاعدة القانونية، وتارة تكون المخالفة في تفسير القوانين واللوائح أو في تطبيقاتها عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة وتحتل التأويل⁽²⁾.

ومن صور مخالفة القانون التي اعتمدها القضاء الإداري الصور الآتية⁽³⁾:

1) المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تعتبر المخالفة المباشرة للقانون هي الحالة الأكثر وضوحاً لعيب مخالفة القانون فالقاضي لا يكتفي بفحص الشكل الخارجي للتصرف الإداري بل يقوم بفحص أكثر اتساعاً وتنصب المخالفة المباشرة للقانون كما عرفنا إعلاه على القواعد القانونية مها كانت نوعيتها، سواء دستورية أو تشريعية وكذا الحال بالنسبة للمراسيم والقرارات التنظيمية⁽⁴⁾.

وتتحقق هذه الحالة عندما تمتنع الإدارة عن تطبيق الإدارة القاعدة القانونية، وتتجاهلها كلياً أو جزئياً، وتتصرف كأنها غير موجودة وقد تكون هذه المخالفة عمدية كما لو منح رجل الإدارة رخصة مزاوله مهنة معينة لشخص وهو يعلم أنه لم يستوف شروط منحة الرخصة، وقد تكون المخالفة غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعدة القانونية⁽⁵⁾.

(1) محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام وجورها في مجال الضبط الإداري، النهضة العربية، 1992، ص344.

(2) رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 2011، ص621-622.

(3) قدري عبدالفتاح الشهاوي، أعمال الشرطة ومسؤوليتها إدارياً وجنائياً، مرجع سابق، ص688.

(4) ويقصد بمخالفة القانون مخالفة قرار إداري لنص قانوني أعلى منه مهما كانت طبيعته ويمكن تعداد هذه النصوص فيما يلي: مخالفة الدستور العامة للقانون مخالفة مقدمة الدستور، مخالفة المعاهدات الدولية، مخالفة العرف، مخالفة المبادئ العامة للقانون، مخالفة التنظيمات، مخالفة العقود، راجع في ذلك رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص623.

(5) محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص80-82.

والمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أما أن تكون مخالفة إيجابية تتمثل بقيام الإدارة بتصرف معين مخالف للقانون، أو أن تكون المخالفة للقاعدة القانونية سلبية تتمثل بامتناع الإدارة عن القيام بعمل يوجب القانون مثل امتناعها عن منح أحد الأفراد ترخيصاً استوفي شروط منحه⁽¹⁾.

(2) المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية:

أن المخالفة غير المباشرة للقانون تعني أن يكون معيباً نتيجة خطأ سواء كان هذا الخطأ في التفسير أو خطأ في تطبيق القرار.

أ- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

وتتحقق هذه الحالة عندما تخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية فتعطي القاعدة معنى غير المعنى الذي قصد المشرع، وبقع الخطأ في تفسير القانون، عندما تلجأ الإدارة إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيراً مغايراً في حالة إعطاء الإدارة للقاعدة القانونية المعنى غير المقصود قانونياً، فهي تحدث في حالة إذا قامت الإدارة بتفسير قاعدة قانونية بطريقة خاطئة ينتج عن ذلك إعطاؤها معنى غير المعنى الذي قصده المشرع⁽²⁾.

ب- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يكون الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون، أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها فإذا صدر القانون دون الاستناد إلى الوقائع المبررة لاتخاذها أو لم يستوف الشروط التي يتطلبها القانون فإنه يكون جديراً بالإلغاء⁽³⁾.

ثانياً: الرقابة على سبب القرار الضبطي :

يعتبر انعدام السبب من عيوب عدم مشروعية القرار الضبطي، حيث تلتزم الإدارة في إطار مبدأ المشروعية على احترام القانون والخضوع له، ويظهر ذلك في مدي التزامها وموافقتها للقانون في كل ما تصدره من قرارات ضبطيه، إذا على الإدارة أن تتحري الدقة في كل ما ينتج عنها من أعمال وقرارات وذلك بتقديم أسباب صحيحة وواقعية وموجودة فعلاً في الواقع⁽⁴⁾.

(1)عاصم على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015، ص437.

(2) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص45.

(3) جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأسس للمسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص46-47.

(4) عاصم على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص439.

ويعرف السبب أيضا بأنه "الحالة القانونية أو الواقعية التي تجعل الإدارة تتدخل لتصدر القرار الإداري، بقصد أحداث أثر فوري"⁽¹⁾.

ولقد أشتراط كلا من الفقه والقضاء الإداريين لسلامة ومشروعية الوقائع التي تبني عليها السبب في القرار الضبطي وحتى يكون القرار صحيحا في ركن السبب فلا بد من توافر الشروط التالية:

- (1) أن يكون السبب قائما وموجودا: أن إصدار الإدارة للقرار يجب أن يكون لوضع واقعي أو قانوني، فإذا زال الوضع أو عدم وجوده أصلاً لا يعطي للإدارة حق إصدار القرار والاستمرار فيه⁽²⁾، كما يجب أن يكون تلك الوقائع قد استمرت حتى تاريخ إصدار القرار⁽³⁾.
- (2) أن يكون السبب مشروعاً: يقصد بالسبب أن يكون مشروعاً، بأن يكون مطابق للقانون وغير مخالف له، فإن قامت هيئات الضبط بإصدار قرار ضبطي خارج الأسباب التي حددها القانون فإن قرارها يكون غير مشروع وحتى في سلطتها التقديرية حتى لا يحدد المشرع للإدارة أسباب معينة لإصدار قرارها يجب أن تراعي في ذلك الوجود الفعلي للوقائع وصحتها قانوناً⁽⁴⁾.

- (3) أن يكون سبب القرار محدداً: يقصد بتحديد سبب القرار أي تحديد الوقائع ظاهرة التي يقوم عليها السبب ومنه فلا يكفي السبب العام غير الواضح أو المجهول لأن مثل هذا السبب لا يكفي لكي يحدد صاحب الشأن موقفه اتجاه القرار بقوله أو التظلم منه أو الطعن فيه.

ويمارس القضاء الإداري فيما يتعلق بالسبب رقابته على:

أ- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

حيث يتأكد القضاء الإداري من وجود الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة في إصدار قراره الضبطي، والمتمثلة في حدوث وقائع تشكل إخلالاً بالنظام العام، نظراً لكون تلك الوقائع هي الأساس

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم 34 للسنة 6 قضائية، جلسة 2005/1/4م، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء والمجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص201، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص8.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوي إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص222.

(3) محمد ماهر أبو العنين، الموسوعة الجامعية للأحكام المحكمة الإدارية العليا، ج3، دار الفكر، القاهرة، 2003، ص149.

(4) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، ج2، دار الفكر العربي، الإسكندرية 2000، ص256.

الذي يقوم عليه القرار الإداري الضبطي، ويقع قرار الضبط الإداري باطلاً، إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها من وقائع⁽¹⁾.

إلا أن الرأي المستقر فقها وقضاء أن عيب السبب مستقل عن العيوب الأخرى فقد تقدم أن عيب مخالفة القانون يتعلق بمحل القرار الضبطية وهو الأثر القانوني المترتب على القرار أو مادته أو محتواه، وبمعنى آخر فانه ذلك التغيير الذي يحدثه القرار سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين أما السبب فيتعلق بالحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار ودفعت إلى إصداره.

ب- الرقابة على التكييف القانوني للواقعة:

والمقصود بالتكييف القانوني للوقائع، فإنه عندما يطلق المشرع وصف لحالة معينة أو وقائع مادية محددة داخل إطار فكرة قانونية محددة بحيث يمكن أن يستند إليها باعتبارها واقعا مشروعاً لإصدارها⁽²⁾.

وبعد أن يتأكد القاضي من الوجود المادي للأسباب، ينتقل إل المرحلة التالية في رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، حيث يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة أو سلطات الضبط الإداري في إصدار قرارها، فالتكييف القانوني للوقائع، عمل قانوني يتضمن تفسير القانون بغرض تطبيقه على واقعة محددة⁽³⁾.

وقد جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية "إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره، ويدفع الجهة الإدارية إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها في أن يكون حقيقياً لا وهمياً وصورياً، وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتهجة وقانونية، بأن تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً"⁽⁴⁾.

(1) حسنين عبد العال محمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، ص143.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء، ص276-279.

(3) عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص429.

(4) محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مقال منشور في مجلة القانون والاقتصاد والبحوث القانونية والاقتصادية، 1978، العددان 3-4، سنة 48، ص160.

ج- الرقابة على الملائمة أو التناسب:

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين أي رقابة مادية الوقائع، وتكييفهما القانوني، ولا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذا يكون ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة مصدرة القرار⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن القضاء الإداري المصري قد وسع من رقابته لإبطال جوانب الملائمة الخاصة بالنسبة للقرارات الماسة بحقوق وحرريات الأفراد كما هو الشأن في القرارات الإدارية ذات العلاقة بالضبط الإداري، حيث يقوم القاضي بالرقابة على أهمية الوقائع المكونة لركن سبب قرار الضبط الإداري، ومدى تناسبها مع القرار الصادر ومضمونه، فيراقب درجة خطورة قرار الضبط الإداري، ومدى تناسب شدة الإجراء المتخذ من سلطات الضبط الإداري مع خطورة تهديد النظام العام⁽²⁾.

حيث أكدت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها على أن يقتصر تقييد الحريات العامة على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام، فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً، إلا إذا كان لازماً وضرورياً، حيث جاء في الحكم: "إذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم على وسائل وقائية، تهدف إلى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فإن عليه في الوقت نفسه إلى جانب واجب المحافظة على النظام العام واجباً آخر هو عدم التعرض لحرريات الأفراد وحقوقهم العامة، أو المساس بها إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام، وبشرط قيام أسباب جدية تبرر تصرفه، وأن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن والنظام العام، فإذا كان من المستطاع دفع هذا الخطر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية، فليس يسوغ الالتجاء إلى الإجراءات الشاذة الاستثنائية متى تساوت النتائج التي توصل إليها كلتاها، وكانت الأولى كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها التي شرعت من أجلها الثانية، وهي ضمان سلامة النظام العام في نهاية الأمر، وذلك لانتقال الضرورة التي تحتم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية"⁽³⁾.

أما عن رقابة القضاء الإداري على ضرورة قرارات الضبط الإداري، فالأصل أن رقابة القاضي على القرارات الإدارية بصفة عامة تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية

(1) محمد حسين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 83، سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 389.

(2) اشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الإمارات، ط 1، 2013، ص 324.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 8806 السنة 8 ق لعام 1955 منشور في مجموعة الأحكام القضائية التي قررتها المحكمة، السنة التاسعة، ص 246.

أو خطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين محل القرار، لأن القاضي الإداري بهذا التعدي يكون قد خرج عن وظيفته ونصب نفسه رئيساً أعلى لجهة الإدارة⁽¹⁾.

ثالثاً: الرقابة على غاية قرارات الضبط الإداري: (الانحراف في استعمال السلطة):

تعتبر فكرة النظام العام الأساس القانوني لرقابة القضاء على غايات نشاط الضبط الإداري، فتصرف سلطة الضبط الإداري يجب أن يكون وفق الأغراض المحددة وهي المحافظة على النظام العام من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة... إلخ، وتحرف الإدارة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض غير مشروعة.

فالسلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار القرارات لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري، ويعتبر الانحراف في استعمال السلطة وسيلة رقابة فعالة على أعمالها الإدارية وتوضيح مدى شرعيتها⁽²⁾، فالغاية من إصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة تبعاً لما قرره القانون فإذا انحرفت الإدارة عن هذه الغاية المشروعة باستعمال السلطة لتحقيق أغراض تتعارض مع المصلحة العامة تعتبر قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة⁽³⁾.

أكدت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات بأحد مبادئها أن "المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري تنظيمياً كان أم فردياً، ذو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لأحد الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، فهذا تبتغي جهة الإدارة وجه المصلحة العامة التي يجب أن يبتغيها القرار، أو أصدرت القرار بباطل لا يمت لتلك المصلحة منه كان القرار فاقداً لركن الغاية ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وهذا العيب من العيوب العقدية في السلوك الإداري التي تبرر إلغاء القرار أو التعويض عنه، ويجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض، أما إذا كانت جهة الإدارة تبغي من وراء قرارها تحقيق المصلحة العامة، كان

(1) حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013، ص 315.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر، مصر، 2001، ص 12.

(3) جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2015، ص 87.

قرارها سليماً ومبرئاً من هذا العيب، وتقدير توافر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من عدمه في القرار الإداري، من سلطة محكمة الموضوع، متى جاء قضاؤها في ذلك سائغاً، ومبنيًا على ماله أصله في الأوراق، بما يكفي لحمله⁽¹⁾.

ولعيب الانحراف بالسلطة صور أو حالات حصرها الفقه والمشرع في حالات بين من خلالها الكيفية والطرق التي تلجأ فيها الإدارة باستغلال الامتيازات التي منحت لها لأغراض ذاتية تخالف من خلالها قواعد القانون والبعد عن المصلحة العامة، وهي ثلاثة حالات⁽²⁾:

وبالنظر لصعوبة موقف المدعي وعجزه في أحيان كثيرة عن إثبات هذا الانحراف ما دام يتعلق بالنواحي النفسية لمصدر القرار، فقد درج القضاء الإداري على أنه إذا كان نص القرار أو ما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات تؤدي إلى إثبات الإساءة أو الانحراف بالسلطة فإنه يجوز للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل على وقوع الانحراف⁽³⁾.

رابعاً : مجال الرقابة القضائية على وسائل الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك :

نجد الرقابة على لوائح الضبط في صورة المنع أو الحظر، فهئات الضبط الإداري تتدخل عن طريق إصدار لوائح الضبط المتضمنة قواعد عامة ومجردة تنظم بها مختلف نشاطات الأفراد، وذلك لصعوبة قيامها باتخاذ قرارات فردية لكل حالة على حدة، كما أن لائحة الضبط الإداري توضح للأفراد عبر قواعدها الأوضاع والشروط لممارسة نشاطاتهم، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام، على أن هذا التدخل اللائحي يأخذ صور مختلفة، ويتم تحت رقابة القضاء، ومن هذه الصور :المنع أو الحظر، الإذن والتنظيم النشاط⁽⁴⁾.

• الرقابة على لوائح الضبط في صورة المنع أو الحظر.

تعتبر هذه الصورة من الصور المانعة، حيث تقوم اللائحة الضبطية بالنهي عن ممارسة نشاطات معينة وقاية للنظام العام، وكقاعدة عامة لا يكون المنع مطلقاً لأنه يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والتي من أهمها مبدأ عدم جواز الحظر المطلق للحرية الذي سبق الإشارة إليه، ولهذا يجب أن يكون المنع جزئياً ومتعلقاً بنشاط محدد، وفي أمكنة وأزمنة معينة، وأن يكون تبريره هو الحفاظ

(1)حكم المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية -الطعن رقم - 364 لسنة 2009 قضائية -تاريخ الجلسة - 2009-11-11.

(2)جاسم عبد الله محمد بن عمير، ركن الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر والإمارات مطبوعات جامعة الشارقة 2012، ص39.

(3) محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية-تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005م، ص37.

(4)سامي جمال الدين :اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص351.

على النظام العام، كما لو صدرت لائحة بمنع استيراد انواع معينة من المنتجات وتخضع لائحة الحظر أو المنع لرقابة القضاء الإداري.

• الإذن السابق أو الترخيص:

يعتبر الإذن السابق من وسائل تقييد الحرية أو نشاط ما، وهو تدبير أقل شدة من المنع أو الخطر، حيث يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تضع الاحتياطات لتوقي بعض الأخطار التي تحدث نتيجة نشاطات الأشخاص، أو ترخص الإدارة بممارستها.

ونظام الإذن بهذا الشكل هو أكثر تقييد للحرية، لذا يراقب القضاء الإداري هذا الأسلوب، ويتجه إلى تضيق سلطة الإدارة في فرضه، حيث لا يجوز لائحة الضبط أن تشترط الحصول على إذن سابق فيما يخص ممارسة الحريات التي نص عليها الدستور أو القانون.

إلا أن القضاء الإداري أقر بفرض نظام الترخيص بموجب لائحة الضبط في نطاق الحريات التي نظمها القانون، وهذا لكي لا تصطدم مع حريات أخرى، كما أجاز فرض نظام الترخيص بالنسبة للنشاطات التي تهدد النظام العام تهديدا مباشرا، كالنشاطات الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة، وسلطة الإدارة في منح الترخيص أو منعه تعتبر سلطة مقيدة، بحيث يتعين أن يكون الرفض مؤسسا على القانون ومبنيا على عناصر موضوعية، بالإضافة إلى أن القضاء لا يجيز فرض الترخيص في بعض الحالات بسبب أهمية بعض الحريات مثل حرية المسكن وحرية الانتفاع⁽¹⁾.

• تنظيم النشاط:

تصدر هيئات الضبط الإداري لوائح تحدد فيها إجراءات وشروط يجب أن تتوفر لممارسة نشاط معين، فهي في هذه الصورة لا تمنع أو تحظر نشاطا، ولا تعلق ممارسته على إذن أو ترخيص، وإنما تقوم بتنظيم ممارسته مثل تنظيم مرور وسائل النقل، ولوائح مراقبة المواد الغذائية.

وطبقا لهذه الصورة فالفرد يمارس حريته بدون قيد، وإذا تجاوز حدودها وقعت معاقبته جزائيا، وهو ما يعد ردعا مشددا بالإضافة إلى الجانب الوقائي لصورة التنظيم، لأن الهدف من العقوبة هو إلزام الأفراد بأخذ الاحتياطات من أجل تفادي الخطر، وبذلك يتمكن التنظيم الضبطي عن طريق العقوبة من تفادي الإخلال بالنظام العام بواسطة إذعان الأفراد والتزامهم بالحدود التي وضعها التنظيم الوقائي التزامها بالحدود في تنظيم الحريات، وعدم تجاوزها لمجالها اللائحي، بالإضافة إلى مدى استهدافها للنظام العام بالقدر الذي يحافظ على حريات الأفراد في ممارستهم لنشاطاتهم.

(1) سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 353.

وهكذا يمكن القول بأن قضاء الإلغاء يراعي أثناء رقابته للوائح الضبط الإداري مدى الحماية القانونية التي يلزم توفيرها للحريات العامة، فإذا ارتبطت لائحة الضبط بإحدى الحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور، فإنه يمارس عليها رقابة واسعة ومشددة وصارمة، ويضيق سلطات الضبط الإداري اتجاهها، وعلى العكس فقضاء الإلغاء يوسع من سلطات الضبط إزاء الأنشطة الفردية المتعلقة بمجرد رخصة أو نشاط متسامح فيه، والذي لم يرقى إلى درجة الحرية⁽¹⁾.

• رقابة القضاء على قرار سحب الترخيص.

عندما ينص المشرع على الهدف من الترخيص لممارسة نشاط معين، فيجب على هيئات الضبط الإداري أن تتقيد بذلك الهدف، وفي حالة سكوته فالقاضي يقوم بتحديد الغاية من فرض الترخيص، ومن ثم يحصر الأسباب التي تستند إليها هيئات الضبط الإداري عند سحبها للترخيص، ويخضعها لرقابته من حيث الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، ويقدر ما إذا كانت الأسباب تصلح لاتخاذ هذا القرار بما يتطابق مع الهدف من وضع الترخيص.

وتجدر الإشارة إلى أن قضاء الإلغاء يخضع قرار سحب الترخيص لرقابة واسعة، وهذا عكس قرار رفض منحه، وذلك لأن قرار السحب يقع على نشاط ثم الاعتراف بأنه مستوفي للشروط القانونية، إلا أنه ينبغي سحبه إذا تغيرت الظروف والأسباب التي تستدعي المحافظة على النظام العام، ويفرض القضاء رقابته على ذلك السحب من خلال الهدف والأسباب التي تبرره⁽²⁾.

فقد اكدت على ذلك محكمة القضاء الإداري على "أن لجهة الإدارة القائمة على تطبيق القانون رقم 354 لسنة 1954 المعدل بالقانون رقم 359 لسنة 1959، الخاص بالمحال الصناعية والتجارية أن تسحب الترخيص بالطريق الإداري، إذ تبين لها أن في استمرار إدارة محل ما خطرا داهما على الصحة أو على الأمن العام يتعذر تداركه، ويستوي في ذلك نظرا لعموم النص وإطلاقه أن يكون الخطر ناشئا عن إدارة المصنع في ذاته، أو عن السلعة التي ينتجها المصنع، إذ بلغ سوء صنعها حدا يهدد الصحة العامة، والأمن العام بالخطر، إذ لا محل للتفرقة بين الأمرين ما دام أن نص المادة مطلق والخطر على الأمن العام وبالصحة العامة يهدد الجمهور في الحالتين"⁽³⁾.

وعليه يمكن القول أن إجراءات سحب الترخيص تعتبر من الأعمال الإدارية التي تخضع إلى رقابة القضاء، حيث يمكنه مراقبة مشروعية قرار سحب الترخيص، من خلال فحص الوقائع التي استند إليها القرار، ومدى مشروعية الغاية التي استهدفها.

(1) محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص 388.

(2) محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص 406.

(3) عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 629.

كما أن الجزاءات الإدارية، تعتبر من أعمال الضبط الإداري الوقائية، التي تقوم بها هيئات الضبط الإداري، استناداً إلى نص قانوني أو تنظيمي بهدف الحفاظ على النظام العام، وهي في ذلك تخضع لرقابة قضاء الإلغاء.

ويرى الباحث أنه من خلال العرض السابق أن الإدارة لا يجوز لها أن تأتي تصرفاً قانونياً أو عملاً مادياً إلا إذا كان متفقاً وأحكام القانون بمعناه الواسع وهذا يعني أن تصرف الإدارة يكون مشروعاً ما لم يخالف نصاً قانونياً بغض النظر عن مصدره.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف الاستثنائية

تمر الدول بظروف مختلفة عن ظروفها العادية التي تحكمها النصوص القانونية العادية، تسمى ظروفًا استثنائية، وتكون هذه الظروف خطيرة تهدد كيان الدولة وتزعزع أمنها واستقرارها، فتجد أجهزة الدولة ومنها سلطات الضبط الإداري، نفسها عاجزة عن مواجهتها إلا بإجراءات وتدابير استثنائية، تمليها عليها الضرورة.

ونظرًا لأن قرارات الضبط الإداري تصطدم بالحريات الفردية وتقيدها منها، فقد حرص القضاء الإداري على خضوعها لرقابة قضائية واسعة، يخضع ملائمة قرارات الضبط الإداري لرقابته، فلا يعتبر قرار الضبط الإداري مشروعًا إلا إذا كان ملائمًا، أي أنه جاء بالقدر الذي يكفل حماية النظام العام دون أن يتجاوز ذلك إلى الانتقاص من حريات الأفراد وتقييدها بلا مبرر، كما لا تقتصر رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية فقط، وإنما ييسر رقابته أيضًا على هذه القرارات في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

وإذا كان الأصل أنه يتعين على هيئات الضبط الإداري الالتزام بالقانون في كل وقت وأيًا كانت الظروف وفقًا لمفهوم المشروعية، إلا أن الإدارة قد تضطر أحيانًا اتخاذ إجراءات استثنائية، من شأنها أن تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم، أو بالقوانين القائمة، حال حدوث ظروف غير متوقعة، ذلك إلا أن التسليم بهذا المفهوم قد يعرض سلامة الدولة للخطر في حالات معينة وهو الأمر الذي يقتضي الاعتراف للإدارة إستثناءً بالحق في مواجهة هذه الظروف بشتى السبل ولو كان في ذلك مخالفة لقواعد المشروعية بما يؤدي إلى الاعتراف بمشروعية تصرفات الإدارة في هذه الظروف وهو ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

كما أن إصدار المرسوم بقانون اتحادي رقم (15) لسنة 2020 في شأن حماية المستهلك، يُعزز من منظومة حماية المستهلك بالدولة ويوفر مزيداً من الضوابط والآليات لتنفيذ الرقابة المطلوبة على الأسواق وضمان استقرارها وازدهارها، وتحقيق علاقة متوازنة بين التجار والمستهلكين في مختلف أسواق الدولة.

وقد نص القانون رقم (15) لسنة 2020 في شأن حماية المستهلك على أنه في حالات الأزمات أو

(1) عبد الحكم فودة، أثر الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الأعمال القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2014، ص 9.

(2) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د ط، دار الفكر العربي، سنة 2007، ص 819.

الظروف الطارئة أو الأحوال غير الاعتيادية في الأسواق الداخلية أو الخارجية، يجوز لوزير الاقتصاد التدخل واتخاذ القرارات الكفيلة بحماية مصلحة المستهلكين وضمان عدم الإضرار بهم، بما في ذلك تحديد أسعار بيع أي سلعة وإلزام كافة المزودين في الدولة بالتنفيذ، وبهذه الصلاحية الجديدة باتت الجهات الحكومية قادرة على اتخاذ خطوات سريعة وفورية للتصدي لأي ممارسات احتكار أو استغلال في الظروف الاستثنائية وضمان مصالح المستهلكين وحمايتهم⁽¹⁾.

وسوف نتناول بيان تعريف الظروف الاستثنائية وضوابط تطبيقها وأخيراً الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية:

نظرية الظروف الاستثنائية في حالة قرارات الضبط الإداري التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة، هي نظرية من أصل قضائي تسمح لنا بالقول "أن القضاء يعد أن بعض قرارات الضبط الإداري التي تكون مشروعة في الظروف الاستثنائية، قد تكون في الأحوال العادية غير مشروعة نتيجة لبعض الظروف التي يقال أنها استثنائية وتبدو ضرورية لتأمين النظام العام"⁽²⁾.

وقد عرّف البعض من الفقه الظروف الاستثنائية بأنها "أحوال تمر بها الدولة، وتطبق أثنائها قواعد شاذة غير مألوفة تجيز لها الخروج مؤقتاً عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف"⁽³⁾.

وتقوم هذه النظرية على أساسين، الأول: يتلخص في أن القواعد القانونية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية ولأوضاع معينة مقدرة سلفاً، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية، أما الأساس الثاني فإنه يقوم على أن احترام القاعدة القانونية يعبر عن وجود الدولة القانونية، فإذا كان مراعاة مبدأ المشروعية بدقة يشكل خطراً على وجود الدولة وكيانها،

(1) راجع في ذلك المرسوم بقانون اتحادي رقم (15) لسنة 2020 في شأن حماية المستهلك.

(2) على عبد الفتاح: الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 77.

(3) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري، في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 215.

فإنه في هذه الحالة يكون بقاء الدولة وسلامتها في المحل الأول لأنه لا يجوز التضحية بالكل في سبيل الإبقاء على البعض⁽¹⁾.

لذلك استقر الفقه والقضاء، سواء في الإمارات أو في مصر على الأخذ بنظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية، بحيث يتسع بمقتضاها دائرة مبدأ المشروعية، وقد يتوقع المشرع حالة الضرورة فينظمها بقواعد قانونية مسبقة، وهنا يجب التقيد بهذه القواعد عند توافر شروطها.

فقد نصت المادة 154 من الدستور المصري 2014 النافذ على حالة الضرورة على أن "يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه للعرض عليه وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ"⁽²⁾.

والقاعدة العامة، أن الإدارة تلتزم بالقواعد القانونية التي يضعها المشرع لمواجهة الظروف الاستثنائية أن وجدت، وفي حالة عدم وجود مثل هذه القواعد، تتسع سلطات الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية، على أن تلتزم بهدف الصالح العام، وتتخذ الإجراءات الضرورية فقط اللازمة لمواجهة هذه الحالة، على أن يتم ذلك كله تحت رقابة القضاء⁽³⁾.

ويتضح من خلال النصوص الدستورية سالفة الذكر، أن نظرية الظروف الاستثنائية التي توسع من صلاحيات هيئات الضبط الإداري، وتجزئ لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العام وضمان سلامة الدولة، هي نظرية منظمّة دستورياً، بنصوص واضحة الدلالة، وذلك لأن قواعد المشروعية العادية لا تتيح لهيئات الضبط الإداري القيام بمهامها في الحفاظ على النظام العام، ولا توفر لها الوسائل القانونية التي تكفل لها القيام بمهامها، ولذلك فإن المشرع الدستوري في معظم الدول حرص على وضع النصوص الدستورية التي تنظم مواجهة الظروف الاستثنائية.

(1) رمضان بطيخ، دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الضبط الإداري وحماية البيئة، ص 23.

(2) المادة 154 من الدستور المصري 2014 وتعديلاته عام 2019.

(3) محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 597.

ثانياً: ضوابط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

يضع القضاء شروطاً وضوابط محددة تلتزم بها الإدارة عند ممارستها لسلطاتها الاستثنائية، وإلا عدت أعمالها مشوبة بالبطلان⁽¹⁾، وهذه الضوابط هي - :

1) وجود خطر جسيم وحال يهدد سلامة الدولة وأمنها وذلك بصرف النظر عن مصدر الخطر:

والخطر الجسيم هو الخطر غير المعتاد أو غير المألوف، أما كون الخطر حال فيقصد به أن يكون قد وقع بالفعل ولم ينته، بعد أو وشيك الوقوع، وأخيراً يجب أن يهدد هذا الخطر سلامة الدولة⁽²⁾.

بحيث لا تجدي القواعد القانونية العادية لمواجهته، ومن الممكن أن يكون هذا الخطر داخلياً كالعصيان المسلح أو خارجياً كالحروب، وقد يكون مصدر هذا الخطر الطبيعية مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والابوئة، وقد يكون مصدره اقتصادياً كحدوث مجاعة في البلاد⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الظرف الاستثنائي لا يقتصر على حالة الحرب كما في كثير من المؤلفات بل يمتد إلى كل أزمة ومن أمثلة ذلك تعرض البلاد لخطر داهم يسبب اضطرابات داخلية حادة أو انتشار أوبئة أو اعتداء خارجي وذلك مثل تفشي فيروس أو وباء كورونا والذي يمكن تصنيفه في أعلى درجات الظروف الاستثنائية، خاصة وأنه مرض لم تعرف خصائصه، ولم تعلم أسبابه على وجه اليقين مع غياب طريقة علاجه التامة، فضلاً عن صعوبة إنتاج لقاح مضمون يمنع انتقاله من شخص إلى آخر رغم وجود بعض التجارب التي تجاوزت المرحلة الثالثة من مراحل إعداد اللقاحات وتوصل بعض الجهات للقاحات لا تزال حديثة العمل بها في ميدان مجابهة هذا الوباء.

وقد أقر القضاء الإماراتي هذا الشرط حيث قضى بأنه "من المقرر قضاء أنه....يجوز للمحكمة وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن ترد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول إذا اقتضت العدالة ذلك وأن شرط ذلك أن تطرأ حوادث استثنائية عامة"⁽⁴⁾.

2) عجز الطرق العادية أو الوسائل القانونية والدستورية عن مواجهة الخطر الذي يهدد أمن

الدولة وسلامتها:

(1) إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 144-145.

(2) محمد السناري، الضوابط القانونية لتطبيق نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود، مرجع سابق، ص 44.

(3) محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري دار النهضة العربية، القاهرة، 1980م، ص 98 وما بعدها، عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 245 وما بعدها.

(4) محكمة النقض بأبوظبي، الطعن رقم 42 لسنة 2013 السنة 8 ق. أ، جلسة 2014/1/26 مدني (مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية)، محكمة النقض - المكتب الفني - دائرة القضاء - السنة القضائية الثامنة 2014 م.

أي أن تعجز القوانين العادية كما تعجز الوسائل القانونية العادية التي تملكها الإدارة في الأوقات العادية عن مواجهة الخطر، بحيث تستلزم مواجهته إجراءات ووسائل استثنائية، بحيث يعتبر الإجراء أو التدبير الذي اتخذته الإدارة إعمالاً لنظرية الظروف الاستثنائية هو الإجراء الوحيد الملائم لدفع هذا الخطر⁽¹⁾.

(3) أن يكون هدف الإدارة من تصرفها ابتغاء مصلحة عامة جدية ومحقة:

والمقصود بالمصلحة الجدية هنا أن الإدارة تعتمد على أسباب جوهرية في تبرير تصرفها، بحيث لو لم تتصرف على هذا النحو الذي اتخذته، لاختل النظام العام أو توقف سير المرافق العامة. والمقصود بالمصلحة المحقة أن تكون الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة لتبرير الإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها حقيقية وليست وهمية⁽²⁾.

ويشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون هدف الإدارة فيما تتخذه من تصرفات استثنائية هو تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة، والحفاظ على النظام العام، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء، وكذلك التعويض عن الأضرار التي تحقيق بالأفراد⁽³⁾.

(4) أن تكون الإجراءات المستخدمة بمقتضى الظروف الاستثنائية مقصورة عليها، وبالقدر الضروري لمواجهتها:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة، فلا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه ظرف الاستثنائي، فيجب على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، بشرط أن تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت الإدارة فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبح تصرفها غير مشروع، ولهذا يقوم القاضي في مثل هذه الحالة بتقدير مدى ملائمة الوسيلة المستخدمة مع درجة جسامة الحالة الاستثنائية، فإذا وجد أن الوسيلة المستخدمة أشد من درجة جسامة الخطر، فإنه يحكم بعدم شرعية هذه الإجراءات⁽⁴⁾.

(1) حسن عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص 34.

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004، ص 49.

(3) محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص 134.

(4) رمضان بطيخ، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، 2005، ص 32.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها ذلك، حيث جاء فيه "الحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس -الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة، لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير، إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام، وليس يتطلب من الإدارة في مثل الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً"⁽¹⁾.

5) عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية:

يجب على الإدارة العامة عندما تتخذ التدابير الاستثنائية أن تلتزم بالمدة الزمنية التي يوجد فيها الظروف الاستثنائية، فلا تمتد إجراءاتها وتدابيرها خارج الحدود الزمنية للظرف الاستثنائي، بحيث تنتهي تلك التدابير والإجراءات بزوال الظرف الاستثنائي، ويتم العودة من جديد إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، وإلا اعتبر استخدام الإجراءات الاستثنائية بعد زوال الظرف الاستثنائي تصرفاً غير مشروع، ومثال ذلك الغاء قراراً بفرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غير محددة⁽²⁾.

فإذا ما توافرت الشروط السالفة الذكر، ترتب عليها مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية.

ثالثاً: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

تتسع حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، على نحو يجعل تصرفاتها التي كانت غير مشروعة في ظل الظروف العادية، مشروعة إذا ما مارستها في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن هذا لا يعني خروج سلطات الضبط الإداري عن حدود مبدأ المشروعية، بل أن أعمالها يجب أن تبقى ضمن حدود هذا المبدأ الذي يتسع نطاقه في ظل الظروف الاستثنائية، ويؤدي إلى إحلال مبدأ المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، إلا أن ذلك لا يخلصها من رقابة القضاء لأنه الحارس للحقوق والحريات⁽³⁾.

(1) رمضان بطيخ، دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الضبط الإداري وحماية البيئة، ص 23.

(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 214.

(3) محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 58.

وبالتالي فإن القضاء عندما يبسط رقابته على إجراءات وتدابير الضبط الإداري، فإنه يتأكد من أن سلطات الضبط الإداري قد راعت الضوابط التالية⁽¹⁾:-

(1) أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية:

بمعنى أن تكون سلطات الضبط الموسعة في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها وبالقدر الضروري لمواجهتها، وأن تقدر الضرورة بقدرها سواء من الناحية الزمنية أو من ناحية جدوى ومدى الإجراء المتخذ، ويعتبر هذا أمراً مفروغاً منه بداية، فخرج هيئات الضبط الإدارية عن القواعد التشريعية يكون خلال الظروف الاستثنائية حتى يمكن أن يكون في إطار من الشرعية الاستثنائية⁽²⁾.

(2) أن يكون الإجراء الضبطي لازماً وضرورياً:

يشترط في التدبير الضابط أن يكون ضرورياً ولازماً بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، فالخطر البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخّص للإداري مشروعية اتخاذ التدبير الضابط، طالما كان لها اتخاذ الاحتياطات المناسبة بالحفاظ على النظام العام، وحتى يكون الإجراء ضرورياً يجب أن تكون هناك حالة استعجال أو تهديد باضطراب، وبغير استعجال يكون إجراء الضبط باطلاً يتعين على القاضي إلغاؤه⁽³⁾.

(3) أن يكون الإجراء الضبطي متناسباً مع طبيعة وجسامته الخلل والاضطرابات المراد تفاديه:

يقصد بذلك أنه على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة شديدة لمواجهة إخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام⁽⁴⁾، فإذا كان إجراء الضبط يضيق على الحرية فإنه يتعين أن يكون التضيق على الحرية متناسباً مع طبيعة الخطورة الذي يهدد النظام العام، ويعتبر هذا التناسب عنصراً هاماً في تحديد مدى سلطات الضبط⁽⁵⁾.

(4) أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي بالقدر اللازم لمواجهة الإخلال بالنظام العام:

-
- (1) عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م، ص360.
- (2) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011م، ص425.
- (3) عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص366.
- (4) عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص234.
- (5) عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص369.

من الواجب أن تكون الإجراءات التي تتخذ بصفة استثنائية تحمل طابع التأقيت وليس التأييد، ونظراً للظروف الاستثنائية التي تعتبر ضرورة تبيح المحذور، وهو تقييد الحريات العامة والخاصة، فإنه يجب أن تقدر هذه الضرورة بقدرها حتى لا تتغول الإدارة بسلطانها الاستثنائية على حريات الأفراد وأنشطتهم، ويجب أن يكون الإجراء الضبطية متناسباً مع الضرر المحتمل ودرجة الإخلال الحادث للنظام العام⁽¹⁾.

لذا يقوم القضاء الإداري في مصر بالتحقق من توافر الضوابط السابقة، كما يقوم بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تسعف به التشريعات السارية، وهو ما يعني ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمتطلبات الحالة، فإذا ثبت له أن الإدارة كانت تستطيع أن تتغلب على المصاعب الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنص عليها التشريعات السارية، ومع ذلك اتخذت إجراء استثنائياً لا تجيزه هذه التشريعات فإنه يحكم بإلغاء الإجراءات⁽²⁾.

5) أن تكون سلطات الضبط الإداري قد توخت فيما قامت به من إجراءات وتدابير ضبطية تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة.

فقد ذهب البعض إلى القول بأن "إجراء الضبط الإداري لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام، وهذا السبب الذي يدفع بالقضاء إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات"⁽³⁾.

فلا يكفي أن تثبت هيئات الضبط الإداري أمام القاضي أن هناك ظروفاً غير عادية، وأن الإجراءات غير المشروعة اتخذت خلال تلك الظروف، بل يجب أن تثبت أن الغرض الأساسي من تلك الإجراءات الاستثنائية هو حماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام⁽⁴⁾. وهذا يعني أن القضاء الإداري يتولى رقابة التناسب بين الإجراء الضبطية وجسامة الخطر الذي يهدد النظام

(1) فيصل كامل إسماعيل، سلطات الضبط الإداري أثناء حالة الطوارئ في مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، ص 255.

(2) عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 403.

(3) عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 403.

(4) محمد شريف عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص 359.

العام، فيتعين أن يكون هناك تناسب واضح بين جسامه الإجراءات الضبطية المتخذ وبين جسامه التهديد بالإخلال بالنظام العام⁽¹⁾.

فاذا ما تأكد من وجود هذه الظروف الاستثنائية فإنه يقضي بمشروعية بعض الأعمال التي قد تكون غير مشروعة وفقاً للظروف العادية، أما إذا تحقق القاضي الإداري في عدم وجود كل الظروف والحظر ليس على درجة معينة من الجسامه وبالتالي عدم وجود المبررات التي تسمح للإدارة بالخروج عن مبدأ المشروعية فإنه يقضي بعدم مشروعية هذه الأعمال⁽²⁾.

من كل ما تقدم يتبين لنا بأن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هي ليست مطلقة بل مقيدة وهناك رقابة قضائية على أعمال هيئات الضبط الإداري والقرارات الصادرة منه من حيث مدى تناسب القرارات الصادرة من الإدارة في حالة ما إذا تحقق للقاضي عدم التناسب بين القرار المتخذ والظرف الاستثنائي أو إذا ثبت لديه أن الإدارة كان بوسعها الالتجاء إلى الوسائل العادية دون الوسائل الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية حين إذ يلجأ إلى إلغاء القرار⁽³⁾.

كما وإن رقابة القضاء الإداري تنصب أخيراً على عنصر الغاية في القرارات الصادرة في الظروف الاستثنائية، على أنه يجب أن نضيف أن قرارات الصادرة من الضابطة الإدارية في حالة الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ تخصيص الهدف وبمعنى أنها يجب أن يكون صادرة بقصد مواجهة الخطر القائم⁽⁴⁾.

وتأسيساً على ما سبق فإن سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ليست ولا شك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم ظروف الاستثنائية وهناك حالة الخطورة ويجب أن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأخيراً أن يكون الهدف من التصرف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة.

وفي مجال حماية المستهلك أنه نتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، تزايد تدخل الدولة في كل المجالات ونظمت كثيراً من العلاقات الاقتصادية لتحقيق النظام العام الاقتصادي فالنظام العام الاقتصادي معناه تنظيم النشاطات الاقتصادية من أجل خلق واحترام النظام العام الاقتصادي فهو عبارة عن تدخل الدولة في أوجه نشاط الأفراد لتحقيقه، غير أن تقييد حرية التجارة والصناعة موكله

(1) رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 758، نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 306.

(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 221.

(3) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 13.

(4) إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها.

للمشرع، ولا يجوز لهيئات الضبط الإداري تقييدها إلا لأهداف متعلقة بالنظام العام بمفهومه التقليدي إلا أن هناك من الفقهاء من يذهب إلى الاعتراف بتدخل هيئات الضبط الإداري لتقييد النشاطات الاقتصادية، حتى في حالة عدم النص عليه من المشرع، وبالتالي فإن فكرة النظام العام اتسعت لتشمل النظام العام الاقتصادي الذي يهدف إلى إشباع حاجيات ضرورية وملحة⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فإن تدخل هيئات الضبط الإداري لتقييد النشاطات الاقتصادية ليس بشكل مطلق، وإنما لتحقيق بعض المصالح الاقتصادية التي تهم النظام العام كإجراءات التمويل، وتوفير المواد الغذائية.

ويرى الباحث أن الظروف الاستثنائية كظرف خارج عن الإدارة لابد أن يطبق في اضيق الحدود، غايته حفظ النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وإن هيئات الضبط الإداري لابد وأن تخضع للرقابة في تعاملها مع هذه الظروف لضمان عدم تعسفها واعتدائها على الحقوق والحريات.

وبناء على ما تقدم، فالقاضي الإداري يقوم دائماً بملائمة الوسيلة المستخدمة مع درجة جسامة الحالة الاستثنائية، فإذا وجد أن الوسيلة المستخدمة أشد من درجة جسامة الخطر فإنه يحكم بعدم شرعية هذه الإجراءات.

فهذه الإجراءات الضبطية التي تتخذها في ظل الظروف الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء، الذي يعتبر حصن الأفراد من تعدي الإدارة على حرياتهم وأنشطتهم، وبهذا تتميز هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة التي تكون بمنأى عن أية رقابة، وفي الظروف الاستثنائية تتسع قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام، وسير المرافق العامة، فتبقى المشروعية قائمة، بعكس أعمال السيادة التي تنجو من كل رقابة قضائية⁽²⁾، لذا لا تتمتع سلطة الضبط الإداري بسلطة مطلقة في اتخاذ ما تشاء في الظروف الاستثنائية، وإنما تخضع في ذلك لرقابة الإلغاء والتعويض⁽³⁾.

(1) محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 376.

(2) رضا عبد الله حجازي، مرجع سابق، ص 427.

(3) عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 412.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع وسائل الضبط الإداري لحماية المستهلك، وجوهر هذه الدراسة هو بيان الآليات التي يتخذها الضبط الإداري نحو حماية المستهلك، حيث تطرقت في البداية إلى مفهوم المستهلك في المبحث التمهيدي ثم تناولت في الفصل الأول التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في حماية المستهلك به مبحثين الأول ماهية سلطات الضبط الإداري والثاني عن هيئات وتدابير الضبط الإداري أيضاً تناولت في الفصل الثاني عن الرقابة على سلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك به مبحثين الأول تكلمت عن الرقابة الإدارية و دورها في تحقيق حماية المستهلك والثاني بينت فيه عن الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك .

فحماية المستهلك تحظى بأهمية تتشعب في كافه مجالات حياتنا اليومية كافة فأصبح لا محيص لنا عن الإقرار بضرورتها وأهميتها وان لا غنى للدولة عنها، ويحتاج المستهلك إلى الحماية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، وتتبع أهمية توفير حماية المستهلك من أنه يمثل الطرف الضعيف في العملية التعاقدية، فالرغبة في الربح السريع دفعت العديد من التجار والمنتجين، ومقدمي الخدمات لإتباع أساليب غير مشروعة للإثراء السريع باستخدام وسائل الغش والخداع المختلفة، ومن هنا تظهر أهمية التعريف بالمستهلك الذي نسعى لتوفير الحماية له

وتأتي هذه الحماية من خلال الآليات التي تستعملها هيئات الضبط الإداري لتحقيق هدف حماية المستهلك من خلال ما تم عرضه في هذه الدراسة، ويتبين لنا أن موضوع حماية المستهلك وحماية مصالحه المادية منها والمعنوية من المواضيع الهامة في مجال الدراسات القانونية وفي المجتمع بأكمله، والذي يحظى بالاهتمام والعناية الكبيرة في مختلف الدول الغربية والعربية منها دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك في ظل القانون الجديد الذي انتهجه المشرع الإماراتي المتعلق بحماية المستهلك رقم 15 لسنة 2020.

فحماية المستهلك واجب على الدولة تجاه جميع أفراد المجتمع، من الافعال غير المشروعة التي يقوم بها التجار، وقد قمنا من خلال الدراسة بشرح قانون حماية المستهلك في التشريع الإماراتي والحماية التي يتمتع بها في دولة الإمارات العربية المتحدة، وقد تبين لنا من خلال ذلك عدد من النتائج والتوصيات نعرضها فيما يلي:

النتائج:

- (1) يعد الضبط الإداري وظيفة لا بد منها في المجتمع، لأنه ينظم بعض أنشطة وحريات الأفراد بغية الحفاظ على النظام العام، وعلى أمن واستقرار المجتمع.
- (2) أن سلطات الضبط الإداري لها سلطة الرقابة على دخول السوق وتتجلى من خلال سلطة الترخيص التي قد تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، وكذلك سلطة توقيع الجزاءات الإدارية التي تمكنها من التصدي لكل انتهاك لقواعد النظام العام الاقتصادي كسحب الترخيص أو المنع من ممارسة النشاط وهي لا توقع هذه الجزاءات إلا بعد القيام بمجموعة من الإجراءات التي تنظمها النصوص المنشأة.
- (3) للرقابة الإدارية دور فعال في الحد الوقائي والعلاجي من تعديات الإدارة الضابطة على الحرية، فنجاح قوانين حماية المستهلك في تحقيق أفضل حماية ممكنة للمستهلك في مواجهة المزود أو المتدخل لا يتوقف على نصوص هذه القوانين فقط بل يمتد لابتعد من ذلك بتضافر جميع الجهود من أجهزة الرقابة الإدارية إلى دور جمعيات حماية المستهلك إلى دور القضاء نفسه إلى المستهلك نفسه.
- (4) أن تحقيق حماية فعالة للمستهلك لا تقوم إلا بتضافر جهود الدولة، كمشروع ومراقب، التي تتمثل في هيئات الضبط الإداري، والمستهلك كطرف أساسي وصاحب حق، وكذا جمعيات حماية المستهلك التي لها دور جوهري في توعية المستهلك وتعريفه بحقوقه وتبقي الوقاية خير من العلاج.

التوصيات:

1. إعادة النظر بقانون حماية المستهلك بحيث يراعى فيه مواكبة التشريعات الدولية في مجال حماية المستهلك والتي جعلت من العدالة الاجتماعية أحد ركائز الاقتصاد الوطني وتوسيع عضوية اللجنة العليا لحماية المستهلك ومنحها اختصاصات وصلاحيات واسعة وتقديم الدعم المادي لجمعية حماية المستهلك ودعم أنشطتها وبرامجها.
2. ضرورة قيام حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة باعتماد السياسات التي تضمن كفاءة توزيع السلع والخدمات للمستهلكين بأسعار مناسبة مثل توحيد الأسعار بين الإمارات .
3. تفعيل الدور الرقابي على المنافذ والموانئ في الكشف على البضائع والسلع المستوردة ومدى التزامها بمعايير الجودة .
4. ضرورة قيام سلطات الضبط الإداري بالعمل جاهدة لحماية المستهلك، من خلال ضبط الأسواق والأسعار لتصل السلع والخدمات إلى المستهلك بالسعر المناسب في الأسواق، دون استغلال من المنتجين والموردين.
5. تدريب العاملين في هيئات الضبط الإداري على الطرق الحديثة للكشف على الأغذية المصنعة لبيان مدى صلاحيتها للاستهلاك الآدمي، ومدي توافر المواصفات والاشتراطات الفنية والصحية التي تقرها الجهة المختصة.
6. التشديد من الجزاءات الإدارية والجنائية على من يخالف التشريعات البيئية والصناعية لحماية المستهلك، أو غلق المحل أو المصنع، مع الشطب من السجل التجاري، من القيد في الغرفة الصناعية والتجارية
7. تفعيل مؤسسات وجمعيات حماية المستهلك، وتقوية دورها في حماية المستهلك، وذلك بأن تصبح الدعوى التي ترفعها، يستفيد منها المستهلك المضرور مباشرة وهذا يؤدي حتما إلى إقبال المستهلكين ويشجعهم على رفع الدعاوى في حالة إصابتهم بأضرار، عوض أن يتحملوا لوحدهم متابعة الإجراءات القضائية والمصاريف الناتجة عنها

وأخيراً أسأل الله تعالى أن يسدد خطاي لما فيه رضاه، وأن يوفقني لما فيه الصواب، وعلى الله توكلي واعتمادي وإليه أمري ومعادي.

والحمد لله رب العالمين،،،

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة و المتخصصة :-

- (1) إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2008.
- (2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- (3) أحمد محمد رفاعي، الحماية المدنية للمستهلك ازاء المضمون العقدي، دار النهضة العربية.
- (4) أسامة أحمد بدر، حماية المستهلك في التعاقد الإلكتروني، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
- (5) أسامة الخيري، الرقابة حماية المستهلك ومكافحة الغش، الراية النشر والتوزيع عمان، 2015.
- (6) إسلام هاشم عبد المقصود سعد، الحماية القانونية للمستهلك بين القانون المدني والفقه الإسلامي -دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- (7) اعد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، 2004م.
- (8) امانج رحيم أحمد، حماية المستهلك في نطاق العقد، دراسة تحليلية مقارنة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2010.
- (9) أمير فرج يوسف، قانون حماية المستهلك بدول الخليج، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2016م.
- (10) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010.
- (11) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- (12) جابر محجوب علي :ضمان سلامة المستهلك من أضرار المنتجات الصناعية المعيبة دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانونين المصري والكويتي دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- (13) جاسم عبد الله محمد بن عمير، ركن الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقه في فرنسا ومصر والإمارات مطبوعات جامعة الشارقة 2012.
- (14) جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، 2016م.
- (15) جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2015.

- 16) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، القسم الثاني، ترجمة، منصور القاضي، الطبعة الاولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، 2008.
- 17) حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، ط 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011.
- 18) حسن عبدالباسط جميعي، حماية المستهلك، الحماية الخاصة لرضاء المستهلك في عقود الاستهلاك، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1996.
- 19) حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- 20) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- 21) حمد أحمد عبدالحמיד أحمد، الحماية المدنية للمستهلك التقليدي والالكتروني، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، 2015.
- 22) حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013.
- 23) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، ج2، دار الفكر العربي، الإسكندرية 2000.
- 24) راجي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- 25) رأفت فوده، اصول وفلسفة قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، 2011.
- 26) رامي زكريا رمزي مرتجي، الحماية الجزائية للمستهلك، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، للنشر والتوزيع، ط1، 2019.
- 27) رضا كيلاني عبد الرضا محمود، مفهوم المستهلك كأساس لتحديد نطاق تطبيق تقنين الاستهلاك الفرنسي، دار النهضة العربية، 2005.
- 28) رمضان بطيخ، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، بدون دار نشر، سنة 2005م.
- 29) زمير فرج يوسف، الشرح والتعليق على قانون حماية المستهلك في ظل القوانين العربية والاجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ط1، 2015.
- 30) سامي جمال الدين، : الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 31) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف - الإسكندرية، سنة 1982م.
- 32) سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م.

- (33) سعاد الشرقاوي، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
- (34) سنكر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2016
- (35) السيد محمد عمران، حماية المستهلك أثناء تكوين العقد، حماية المستهلك أثناء تكوين العقد، دراسة تحليلية وتطبيقية للنصوص الخاصة بحماية المستهلك، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، 2003.
- (36) أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الإمارات، ط1، 2013.
- (37) صالح إبراهيم أحمد المتبوجي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القانون الإداري، بدون دار نشر، مصر، 2009.
- (38) صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الإسكندرية، ط1، 2008.
- (39) طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاطات السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978.
- (40) عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م.
- (41) عادل قورة، الحماية التشريعية للمستهلك في مصر، الحماية التشريعية للمستهلك في مصر، منشورات اليونسكو بالتعاون مع المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية والمركز الاقليمي العربي للبحوث والتوثيق في العلوم الاجتماعية وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، القاهرة، 1999.
- (42) عاصم على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2015.
- (43) عبد الحكم فودة، أثر الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الأعمال القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014 .
- (44) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2008.
- (45) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء والمجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- (46) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر، مصر، 2001.

- (47) عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط3، 2002.
- (48) عبد الفتاح بيومي حجازي ، حماية المستهلك عبر شبكة الإنترنت، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.
- (49) عبد الفتاح مراد، شرح قانونية حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية، 2006.
- (50) عبد الكريم درويش، د. ليلي تكلأ، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1974م.
- (51) عبد الله حسين على محمود، حماية المستهلك من الغش التجاري والصناعي دراسة مقارنة بين دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- (52) عبدالمعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة، المفاهيم والاتجاهات الحديثة، عمان، دار زهران، 2000.
- (53) عبدالمعطي موسى إبراهيم، حماية المستهلك، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، 2007.
- (54) عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1989.
- (55) عصام على الدبس، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015.
- (56) عطية مهنا، الغرامة كبديل عن الحبس قصر المدة، دراسة مقارنة المركز القومي للسجون الإجتماعية والجنائية، قسم الحقوق بحوث المعاملات الجنائية، القاهرة. 2004.
- (57) على صاحب جاسم الشريفي، القيود الواردة على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
- (58) على عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (59) على فتاك، حماية المستهلك وتأثير المنافسة على ضمان سلامة المنتج، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004.
- (60) علياء زكريا، جمال بارافي، الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها، مكتبة الأفاق المشرقة، الإمارات العربية المتحدة، 2015.
- (61) فريد عبدالفتاح زين الدين، تخطيط ومراقبة الانتاج، مدخل إدارة الجودة، دار الكتب المصرية، 2000.

- (62) قدري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشرطية القانونية - النظام القانوني، المجال التشريعي، الإطار الفقهي، المناط الشرعي - جنائيا وإداريا، دراسة تحليلية تاريخية تأصيلية مقارنة طبقا للاتجاه الحديث والمعاصر في التشريع المصري - العربي - الاجنبي، عالم الكتب، القاهرة، 1977.
- (63) كمال معيفي، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- (64) هاشم عبدالرحمن الزرعوني، المسؤولية المدنية لمأموري الضبط القضائي-دراسة مقارنة، إدارة مركز بحوث الشرطة، شرطة الشارقة، امارة الشارقة، 2015.
- (65) ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- (66) مجدي أحمد فتح الله حسن، 2002م، فاعلية الاداء الضبطيه لرجال الشرطة - دراسة مقارنة، بلا ناشر.
- (67) مجدي عبد الحميد شعيب، الدور الإجرائي للمفوض في الدعوي الإدارية، دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2005.
- (68) محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1993.
- (69) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2003م.
- (70) محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981م مفهوم الطرف الضعيف في الرابطة العقدية، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، 2006.
- (71) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009. مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- (72) محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- (73) محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، 2000.
- (74) محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار أبو المجد .للطباعة بالهرم، 2005.
- (75) محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016.
- (76) محمد قدري حسن، الحماية القانونية للبيئة، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013.

- (77) محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، أكاديمية شرطة دبي، 2004. نظم الحكم ودستور الإمارات، أكاديمية شرطة دبي، 2002.
- (78) محمد ماهر أبو العنين، الموسوعة الجامعية للأحكام المحكمة الإدارية العليا، ج3، دار الفكر، القاهرة، 2003.
- (79) محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، القاهرة، دار النهضة العربية 1989، مضمون فكرة النظام العام وجورها في مجال الضبط الإداري، النهضة العربية، 1992.
- (80) محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008. المبادئ العامة في الضبط الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
- (81) محمد قدرى حسن، القانون الإداري، (التنظيم الإداري-الوظيفة العامة، الأموال العامة، النشاط الإداري)-دراسة مقارنة بين مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة، دار اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- (82) محمود إبراهيم محمود فياض، حماية المستهلك من الشروط التعسفية في القانون الإماراتي: دراسة مقارنة بالتوجيه الأوروبي رقم 13/1993 وتوجهات محكمة العدل الأوروبية، كلية الحقوق، جامعة البحرين - 2017.
- (83) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري حدود سلطة الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980م.
- (84) موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
- (85) موفق محمد عبده، حماية المستهلك في الفقه الاسلامي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- (86) نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، جامعة الشارقة، 2004.
- (87) يوسف شندي، المفهوم القانوني للمستهلك، دراسة تحليلية مقارنة، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2010.
- (88) بشير محمد عمر المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005.
- (89) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011م.

- (90) أحمد أحمد عبدالله اللح، أبعاد ومجالات حماية المستهلك من منظور المستهلك، بحث منشور بمجلة افاق جديدة للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنوفية، المجلد 7، العدد 4، 1995.
- (91) إسماعيل محمد المحافري، الحماية القانونية لقديم الخبرة في الشروط التعسفية، دراسة فقهية قضائية مقارنة صادرة عن المجلس النشر العلمي، مجلة الكويت، عدد 4، ديسمبر 2006.
- (92) جابر محجوب علي، ضمان سلامة المستهلك من الأضرار الناشئة عن العيوب المنتجات الصناعية المبيعة، دراسة في القانون الكويتي والقانونين المصري والفرنسي، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 3 سبتمبر 1996.
- (93) حمد عبيد الكبيسي، دور الشريعة الإسلامية في حماية المستهلك، ندوة حماية المستهلك في الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، 1998م.
- (94) حمدان فهد سعيد المزروعى، الحماية الجنائية للمستهلك في القانونين الإماراتي والمغربي، بحث منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 132، 2017.
- (95) راشد محمد راشد الفلاسي، جمعية الإمارات لحماية المستهلك، جمعية الاجتماعيين في الشارقة، المجلد 15، العدد 60، 1998.
- (96) رمضان محمد بطيخ، ندوة بعنوان دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2000/11/17.
- (97) عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الإمارات العربية المتحدة، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، نموذج القرار الإداري، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت /لبنان، بتاريخ 2011/6 /21.
- (98) عبدالله عبدالكريم عبدالله، فاتن حسين حوى، حماية المستهلك في بعض التشريعات العربية بين الواقع والتطبيق، دراسة مقدمة إلى الندوة العلمية حول حماية المستهلك العربي بين الواقع وآليات التطبيق التي نظمها المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية - مجلس وزراء العدل العرب -جامعة الدول العربية، بيروت، لبنان، من 2-4 حزيران/يونيو 2014.
- (99) على أحمد صالح المهداوي، التزام المزود بضمان سلامة الاغذية وجودتها في العلاقة الاستهلاكية، الإمارات، عدد 33، 2016
- (100) محمد براق مريزق عدنان، رقابة الجودة ودورها في حماية المستهلك، الملتقى الوطني حول حماية المستهلك في ظل الانفتاح الاقتصادي، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، الوادي، من 13-14 ابريل، ص 2008.

- 101) محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة-السنة 12، 1964.
- 102) محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مقال منشور في مجلة القانون والاقتصاد والبحوث القانونية والاقتصادية، 1978، العددان 3-4، سنة 48.
- 103) نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة -دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة- مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 3، العدد 1، 2006.

ثانياً : المقالات والأبحاث :

- 1) فاطمة الهاجري، الحماية القانونية لسلامة الغذاء في دولة الإمارات العربية المتحدة-رسالة ماجستير - جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2019م.
- 2) أحمد على أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006.
- 3) أحمد مصطفى أحمد صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2014.
- 4) صالح صالح أحمد، الحماية المدنية للمستهلك من المنتج الصناعي المعيب في القانون اليمني -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2020.
- 5) عبدالمجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011.
- 6) عيسى بن سعد النعيمي، الضبط الإداري، سلطات وحدوده في دولة قطر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.
- 7) فتحى محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2010م.
- 8) فيصل كامل إسماعيل، سلطات الضبط الإداري أثناء حالة الطوارئ في مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام.
- 9) ماهر السيد مصطفى حسين، الرقابة الإدارية على النشاط الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2020.
- 10) محمد شريف عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.

- 11) محمد عبدالله موسى البلوشي، الحماية القانونية للمستهلك في التشريع الإماراتي، دراسة مقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عجمان للعلوم والتكنولوجيا، 2015.
- 12) يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020.
- 13) محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2003.
- 14) آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، 2014
- 15) برهامي عبد الحميد زغلول، حقوق المستهلك والتربية الاستهلاكية، مصر: المؤتمر العلمي الحادي عشر - التربية وحقوق الإنسان، جامعة طنطا - كلية التربية.
- 16) بوليحه بن بوخميس، جهاز الرقابة ومهامه في حماية المستهلك، مجلة المحاماة، باتته، العدد 3، 2007.

ثالثاً : التشريعات .

- 1) دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المؤقت الصادر عام 1971، الصادر في دبي بتاريخ 18 يوليو 1971، والذي أصبح دائماً بموجب التعديل الدستوري رقم 1 لسنة 1996، الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1996.
- 2) الدستور المصري 2014 وتعديلاته عام 2019.
- 3) القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2015 بشأن سلامة الغذاء.
- 4) القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 2020، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 15 نوفمبر 2020، بالعدد رقم 690 ملحق، ص 37.
- 5) قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقم (5) لسنة 1985، نشر بالجريدة الرسمية الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الجزء 12 - السنة 15 - العدد 158، بتاريخ 1985/12/29.
- 6) قانون حماية المستهلك الاردني رقم 7 لسنة 2017.
- 7) قانون حماية المستهلك المصري الملغي رقم 67 لسنة 2006، وتعديلاته.
- 8) قانون حماية المستهلك المصري رقم (181) لسنة 2018، والمنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 13 سبتمبر 2018، بالعدد رقم 37.
- 9) القانون رقم 109 لسنة 1971، الخاص بهيئة الشرطة المصرية.

10) القرار الإداري رقم (25) لسنة 2011، بشأن تنظيم الأنشطة الاقتصادية وإصدار التراخيص في إمارة أبوظبي

11) القرار الوزاري رقم 433 لسنة 201٧ بشأن النظام الوطني للإنذار السريع للأغذية.

12) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2007، في شأن اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم (24) لسنة 2006.

13) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 822 لسنة 2019، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية المستهلك، والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ أبريل 2019.

رابعاً : الأحكام القضائية .

1) احكام المحكمة الاتحادية العليا، مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر الجزائية وأمن الدولة، 2008م.

2) احكام المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 قضائية، مطبوعات جامعة الإمارات العربية، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعية، السنة 28 (2006 م)، العدد2 من أول أبريل حتى 21 مايو.

3) مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية .محكمة النقض - المكتب الفني - دائرة القضاء - السنة القضائية الثامنة 2014 م.

خامساً : المواقع الإلكترونية.

1) التقرير التنفيذي المرفق للمبادئ التي أقرتها الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بقرارها رقم 39- 248 بتاريخ 15 /04/ 1985، مرفوع على الرابط الإلكتروني التالي:

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/UN-DESA_GCP1999_ar.pdf

2) مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد في 29 أبريل 2013، تتضمن التقرير التنفيذي المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، الصادر عن لجنة التجارة والتنمية في إطار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، خلال الدورة الثالثة عشرة المنعقدة في جنيف، من 7 إلى 12/03 /2013، ص 2 و3، مرفوع على الرابط الإلكتروني التالي:

http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ar.pdf

(3) السلامة الغذائية، هيئة أبوظبي للزراعة والسلامة الغذائية، مرفوع على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.adafsa.gov.ae/Arabic/Foodcontrol/Pages/default.aspx>

(4) حظر استيراد الأغذية قبل اعتمادها من وزارة البيئة، مرفوع على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.alkhaleej.ae/>

سادساً : القواميس العربية .

(1) بن منظور لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، الجزء الرابع.

(2) المعجم الوسيط-مادة الضبط -مجمع اللغة العربية، مطبعة دار المعارف، 1980.

(3) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزي، القاموس المحيط، الطبعة الأولى، بيروت، مؤسسة الرسالة، 1987.

سادساً : المراجع الأجنبية.

1) PIZZIO (J.P): L، introduction de la notion de Consommateur en droit francais، Recueil Dalloz، 1982.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة الدراسة:
3	إشكالية الدراسة
3	أهمية الدراسة
4	أهداف الدراسة
4	منهج الدراسة
5	خطة الدراسة
6	المبحث التمهيدي: نطاق حماية المستهلك والمفاهيم المتعلقة به
7	المطلب الأول: تعريف المستهلك بين المفهوم الموسع والمفهوم المضيق
13	المطلب الثاني: مفهوم الحماية القانونية للمستهلك
18	الفصل الأول: التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك
19	المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الإداري المتعلق بحماية المستهلك
19	المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الإداري وتقسيماته

الصفحة	الموضوع
25	المطلب الثاني: هيئات وتدابير الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك
30	المبحث الثاني: آليات الضبط الإداري ودوره في حماية المستهلك
31	المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المستخدمة في حماية المستهلك
37	المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية الوقائية وتطبيقاتها في مجال حماية المستهلك
47	الفصل الثاني: الرقابة على سلطات الضبط الإداري في مجال حماية المستهلك
48	المبحث الأول: الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق حماية المستهلك
49	المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية ومشروعيتها وأهدافها
53	المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية على حماية المستهلك
67	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك
68	المطلب الأول: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف العادية
80	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري ودورها في حماية المستهلك بالظروف الاستثنائية
90	الخاتمة
91	النتائج

الصفحة	الموضوع
92	التوصيات
93	قائمة المراجع:
104	الفهرس