صدى العلوم

متخصصة بالبحوث العلمية المحكمة

ترخيص رقم 2022/244

مجلة دورية محكمة تعنى بقضايا العلوم النظرية والتطبيقية

الرقم التسلسلي المعياري الدولي لتعريف المطبوعات: ISSN 2959-9423

السنة الأولى
تمـــــــوز
2024

العدد 5

- **«مكتومو القيد» في لبنان بين الواقع والقانون /** أ.م.د. دانيا دهيني
- **الأساليب الأمنية والاستخباراتية في الدعوة النبوية في مرحلتَيْ التأسيس والتحوّل**
  د. محمد محسن محمد الحوثي
- **حركة المؤرّخين العامليّين في «أعيان الشيعة» /** د. حسن محمد إبراهيم
- **موقف الاجتهاد والفقه من الرقابة على دستورية القوانين المعدّلة للدستور**
  د. هدى سجّاد محمود الخيّاط
- **حق المرأة في العمل على ضوء الفكر الإسلامي المعاصر**
  فاطمة فوزي الحسيني
- **«يعقوبية إسرائيل» بين التراث والتنزيل /** السيد حسن حسين الكحم

المحتويات

11	الافتتاحية	بقلم رئيس التحرير
15	«مكتومو القيد» في لبنان بين الواقع والقانون	أ.م.د. دانيا دهيني
42	واقع المعالم التراثية في الشوف الأعلى وكيفية الحفاظ عليها	أ.م. د. جعفر زهير فضل اللّه
70	الأساليب الأمنية والاستخباراتية في الدعوة النبوية	د. محمد محسن محمد الحوثي
93	حركة المؤرّخين العامليّين في «أعيان الشيعة»	د. حسن محمد إبراهيم
124	الإسهامات القانونيّة لمدرسة الحقوق الرّومانيّة في بيروت، وأهمّ أساتذتها	د. هاني حسن حوماني
143	موقف الاجتهاد والفقه من الرقابة على دستورية القوانين المعدّلة للدستور	د. هدى سجّاد محمود الخيّاط
166	الجزاءات الإدارية أنواعها وأساليب فرضها	د. هيثم خليل إبراهيم
199	المزرعة الذَّكيَّة ودورها في الأمن الغذائيّ والاستدامة البيئيّة	محمود جزّيني
221	تحديّات منظّمة الصّليب الأحمر الدولي وازدواجيّة المعايير	حسن صدّام فلحي الحسينيّ
248	حق المرأة في العمل على ضوء الفكر الإسلامي المعاصر	فاطمة فوزي الحسيني
284	مراكز صناعة القرار في الولايات المتّحدة الأميركية	أكرم شمص
307	فاعليّة برنامج العلاج النّفسي البَيْن شخصي في خفض مستوى الاكتئاب لدى المطلّقات	أيمن فقيه
333	الشخصية الكاريزماتية عند السيد موسى الصدر	محمد رزق
361	الزّمن في خطاب السّيد حسن نصر اللّه	خضر محمد مرعي
383	التفلّت الجنسي وأثره في تدمير شخصيّة الفرد والمجتمع	علي منير حيدر
407	«يعقوبية إسرائيل» بين التراث والتنزيل	السيد حسن حسين الكحم
431	انحراف الموظّف في الوظيفة العامّة	مهنّد جبّار طاهر البطاط

الجزاءات الإدارية أنواعها وأساليب فرضها
دراسة مقارنة

د. هيثم خليل إبراهيم(*)

ملخص

يمكن للسلطة الإدارية فرض بعض الجزاءات على الأفراد، دون أن تكون مضطرة للّجوء إلى القضاء، شرط ألا تكون ضمنها عقوبة سالبة للحرية، وذلك دون أن يترتب على هذه الصلاحيات أي مساس بمبدأ «الفصل بين السلطات» و«مبدأ الشرعية الجزائية» من ناحية، ومن ناحية أخرى ألّا يُحرم المعاقب بعقوبة إدارية من حقّه في الاعتراض سواء أمام الإدارة أو أمام القضاء.

ولذلك تعتبر «الجزاءات الإداريـة» من الجزاءات الحديثة العهد، وذلك بغية مواجهة بعض المخالفات التي لا تعتبر ذات شأن يستوجب معه مواجهتها «بالجزاءات الجنائية»، وذلك لعدم خطورتها، ولهذا يكتفى لضبطها وعدم تكرارها بفرض جزاءات من قبل الإدارة.

هذا وتتميز «الجزاءات الإدارية»، بأنها تعتبر من قبيل القرارات الإدارية الفردية التي تصدر عن الإدارة، نتيجة مخالفة المواطن أو الموظف، لأحد القوانين أو اللوائح، ما يجعل منها صنفاً متميزاً مستقلاً عن غيرها من صور الجزاءات الأخرى.

ويمكن تقسيم «الجزاءات الإدارية» إلى «جزاءات إدارية مالية» تتمثل بالغرامات

(*) نال درجة الدكتوراة في القانون العام ـ إداري، بتاريخ 23/ 2/ 2024، من الجامعة الإسلامية ـ لبنان، وحاز على شهادة الماستر في القانون العام، من جامعة عجلون ـ الأردن سنة 2019.

والمصادرة، و«الجزاءات غير المالية»، التي تتمثل في «سحب الترخيص، وقف النشاط، إغلاق المنشأة، الإزالة الإدارية، نشر الحكم، طرد الأجنبي».

الكلمات المفتاحية:

الجزاءات الإدارية، المخالفات، القوانين، جزاءات إدارية مالية، القضاء.

Abstract:

The authority can impose some penalties on people, without them being mandatory for the judiciary, provided that they do not include imprisonment for a long period of freedom, and this without these powers resulting in any violation of the principle of «separation of powers» and the «principle of penal legality» on the other hand, and Then, however, the person punished by an administrative penalty should not be deprived of his right to object, whether before the administration or before the judiciary.

Therefore, «administrative penalties» are considered one of the newer penalties, in order to confront some violations that are not considered significant and require facing them with «criminal penalties,» due to their lack of seriousness. Therefore, it is sufficient to control them and prevent their recurrence by imposing penalties by the administration.

«Administrative penalties» are characterized by the fact that they are considered individual administrative decisions issued by the administration as a result of a citizen or employee violating one of the laws or regulations, which makes it a distinct category, independent of other forms of penalties.

«Administrative penalties» can be divided into «financial administrative penalties,» represented by fines and confiscations, and «non-financial penalties,» represented by «withdrawal of the license, cessation of activity, closure of the facility, administrative removal, publication of the ruling, and expulsion of the foreigner.»

Keywords:

Administrative penalties, Violations, Laws, Financial administrative penalties; judiciary.

المقدمة

نظراً للظروف التي شهدتها المجتمعات البشرية وتطوّراتها على مختلف الأصعدة، الاجتماعية منها والاقتصادية والسياسية، ونتيجة للحروب التي تعرّضت لها البشرية في القرن الماضي، بخاصة «الحرب العالمية الثانية»، فضلاً عن الأزمات الاقتصادية الناشبة عنها، الأمر الذي أدّى إلى زيادة تدخّل الدولة ومؤسساتها في مختلف نواحي الحياة، وقد ترتب على ذلك زيادة في المنازعات الحاصلة وتداخلها، ما يعني زيادة اللجوء إلى عدة أنواع من الجزاءات تصل أحياناً إلى حدّ الجزاء الجنائي، ما يهدّد حقوق الأفراد وحرياتهم كنتيجة للمساس بمبدأ «التناسب بين الجريمة والعقوبة»، كما إن هذه الزيادة الكبيرة في المنازعات جعلت القضاء عاجزاً عن البتّ بها، حتى أصبحت تفوق قدرته على حسمها بسرعة، وبالتالي تصبح الأحكام الصادرة عنه غير فعالة، ما أثَّرَ عليها وانعكس على حقّ التقاضي الذي كفله الدستور من الفعالية المقرّرة له، نظراً لأن إجراءات التقاضي أصبحت بطيئة، واللجوء إلى القضاء يحتاج إلى جهد ووقت ومال[1].

ونتيجة لذلك، اتّجه الفقه الجنائي إلى الدعوة للحدّ من الإسراف في استخدام «الجزاء الجنائي»، بحيث يكون اللجوء إليه في أضيق الحدود، وسرعان ما تطوّرت هذه الدعوة، وعبّرت عنها «السياسة الجنائية» من خلال اتّجاهين، يتمثل الأول في «الحدّ من التجريم»، والذي يعني إلغاء المشرّع لتجريم أفعال معيّنة، وبالتالي الاعتراف بأنها أفعال مشروعة من الوجهة القانونية وعدم خضوعها لأي عقوبة[2].

في حين نجد أن الاتجاه الثاني يتمثّل في «الحدّ من العقوبة»، ما يعني أن ينص المشرّع على إزالة الصفة الجرمية عن أفعال معينة في قانون العقوبات فقط، بحيث يصبح الفعل مشروع من الوجهة الجنائية، إلا أنه يبقى مجرّماً في قانون آخر، وتفرض على مرتكبه جزاءات مختلفة عن «الجزاءات الجنائية»، والتي في الغالب تظهر في صورة «الجزاءات الإدارية».

---

(1) راجع سورية ديش: **الجزاءات في قانون العقوبات الإداري**، أطروحة دوكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2018–2019، ص2.

(2) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، دار النهضة العربية، القاهرة، لا ط. ص 3.

وعلى هذا الأساس استقرّت معظم التشريعات في الدول، حيث قامت بمنح الجهات الإدارية صلاحيات فرض «جزاءات إدارية»، وذلك ضمن إطار المنازعات الجزائية «مخالفات وجنح بسيطة»، والتي أصبحت بعد ذلك من أهمّ الوسائل البديلة لدى المشرّعين الذين قاموا بإصدار العديد من النصوص القانونية التي كان الهدف منها وضع حد للعقوبة الجزائية عن طريق إتاحة المجال للإدارة لفرض عقوبات على بعض التصرّفات التي تشكل مخالفة للقوانين واللوائح، الأمر الذي أدّى إلى ولادة نوع جديد من النصوص القانونية التي تمّت تسميتها بقانون «العقوبات الإداري» أو القانون «الإداري الجنائي»[1].

وبالتالي أصبحت العقوبات الإدارية الجزائية، التي تفرضها الجهات الإدارية المختصّة، سواء على الأفراد أو على الأشخاص المعنوية، نتيجة مخالفتهم للالتزامات المفروضة عليهم في القانون، تحقيقاً للمصلحة العامة، وسيلة بديلة عن اللجوء إلى القضاء بعامّة، والدعوى الجزائية بخاصة، وأصبحت الجهات الإدارية تتمتّع بصلاحيات وسلطات هي في الأساس داخلة ضمن نطاق صلاحيات القضاء، دون المساس بمبدأ «الفصل بين السلطات»، حيث إن قانون «العقوبات الإداري»، يظهر الهدف منه في ناحيتَيْن، الأولى، هي التخلّي عن فكرة وجوب اللجوء إلى القضاء فيما يتعلق بالمخالفات والجنح البسيطة. والثاني يتمثل في فكرة وضع حدّ لانفراد القاضي الجزائي في فرض العقوبة[2].

إشكالية البحث

تتجلى إشكالية البحث في السؤال المحوري التالي:

كيف يمكن للجزاءات الإدارية أن تكون عاملاً أساسياً في تأمين سير المرافق العامة، وهي تُحدّد وفق القانون؟ وعلى هذا الأساس، كيف تبرز أهمية القضاء ودوره في تأمين الموازنة بين تحقيق المصلحة العامة، من جهة، ومن جهة أخرى حماية

(1) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، مرجع سابق، ص 3.

(2) لبنى عدنان عبد الأمير: **الجزاءات الإدارية العامة**، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، دون سنة نشر، ص 4.

حقوق المواطن وحرياته؟

ويتفرّع عن هذه الإشكالية، سؤالان فرعيّان:

- ما هو تعريف الجزاءات الإدارية وما هي خصائصها؟.
- ما هي صور «الجزاءات الإدارية» سواء المالية منها أو غير المالي.

أهداف البحث

تتمثّل أهداف البحث في محاولة كشف الغموض الذي يعتري مسألة «الجزاءات الإدارية»، سواء من حيث بيان ماهيّتها وخصائصها، بالإضافة إلى محاولة الوقوف على النصوص القانونية المختلفة، التي تعالج مسألة «الجزاءات الإدارية»، ومحاولة توضيح صور هذه الجزاءات وأنواعها.

منهج البحث

يفرض عنوان البحث اتباع المنهج القانوني التحليلي والوصفي، الذي يعتمد على عرض النصوص القانونية وتحليلها ومحاولة بيان آراء الفقهاء، كما يُلزم بالاستعانة بالمنهج المقارن بين مجموعة من الدول (فرنسا ـ العراق ـ مصر)، لم تأخذ بنظام «قانون العقوبات الإداري»، بل قامت بمنح الإدارة سلطات وصلاحيات لفرض «جزاءات إدارية» في بعض المنازعات الجزائية من خلال بعض النصوص القانونية المتفرقة.

أولاً. ماهية الجزاءات الإدارية

لمّا كانت الجزاءات الإدارية قد تضاعفت خلال النصف الثاني من القرن الماضي، بسبب توسّع دور الدولة التدخلي، حيث قام المشرّع بإضافتها كنوع جديد من الجزاءات التي يتم فرضها من قبل الإدارة، إلى جانب «الجزاءات الجنائية» المحصور فرضها من قبل القضاء، وتطوّر فكرة «الجزاءات الإدارية» يعود بالأساس إلى تطور دور الإدارة وتحوّل دور الدولة من «الدولة الحارسة» إلى الدولة التدخلية»[1].

(1) محمد سامي الشوا: **القانون الإداري الجزائي، ظاهرة الحد من العقاب**، دار النهضة العربية، القاهرة، لا ط. لا ت. ص 49.

كما يجمع الفقه الإداري على أن نشأة «الجزاءات الإدارية» بدأت ما قبل «الحرب العالمية الثانية»، واقتصرت على العقوبات التأديبية والعقوبات التعاقدية، على أساس وجود رابطة بين الإدارة والأفراد الخاضعين لها بموجب إرادتهم المنفردة، وذلك ضمن إطار علاقة قانونية، سواء كانت علاقة وظيفية أو علاقة تعاقدية، وهذه العلاقة هي التي تعتبر مبرراً لمشروعية فرض الإدارة للجزاءات[1].

ومنذ ذلك الحين تنوّعت «الجزاءات الإداريـة» وتضاعفت، وذلك تقريباً منذ النصف الثاني من القرن الماضي، من خلال ولادة فرع جديد من الجزاءات التي سُمّيت «بالجزاءات الإدارية»، ويمكن القول إن هذه الجزاءات ظهرت وتبلورت في «المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات»، الذي تم عقده في فيينا في العام 1989م[2].

وسيتبيّن مفهوم «الـجـزاءات الإداريـة» من خلال تعريف الـجـزاءات الإداريـة وخصائصها.

أ. تعريف الجزاءات الإدارية

عرّفَ بعض الفقه، الجزاءات الإدارية بأنها السلطة التي تتمتّع بها الإدارة، وتمنحها حقّ فرض عقوبات، عوضاً عن «العقوبة الجنائية»، على جمهور المواطنين الذين لا تربطهم بها علاقة وظيفية أو تعاقدية، بل بسبب عدم تقيدهم بتعليمات الإدارة فيما يتعلق بسير المرافق العامة وحمايتها، وبالتالي يخرج من نطاق هذه الجزاءات العقوبات التأديبية التي يحق لـلإدارة فرضها على موظفيها كما تخرج الجزاءات التي يمكن للإدارة فرضها على من يتعاقد معها بعقود إدارية[3]، وبالتالي نستنتج أن هذه الجزاءات يتم فرضها من قبل الإدارة بمواجهة الجمهور ضمن إطار ممارستها

(1) محمد باهي أبو يونس: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 7 ـ 8.

(2) محمد سامي الشوا: **القانون الإداري الجزائي**، مرجع سابق، ص 49 ـ 50.

(3) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوّره (القسم الأول والثاني)**، مجلة **الحقوق**، جامعة الكويت، السنة 18، العدد 1، 1994، ص 285.

لسلطاتها العامة، وذلك بغض النظر عن هوية هؤلاء الأفراد، بحيث أصبحت هذه الجزاءات عبارة عن الطريق الأصلي لمواجهة أي خرق قد يصدر من قبل الأفراد لبعض القوانين أو اللوائح[1]، سواء كان هذا الخرق في شكل إجراءات قرّرها القانون أو مضمونها، بغية ضبط نشاط الأفراد في سبيل حماية وتحقيق الصالح العام[2].

ونظراً لأن هذه الجزاءات يتم فرضها من قبل الجهات الإدارية وليس من الجهات القضائية أو المحاكم، لذلك فإنه يترتّب عن ذلك نتائج على شكل القرار الإداري، بحيث يكون «أحادي الجانب»[3]، وبالتالي لا بدّ من أن يكون هذا القرار مستجمعاً لكافة المقوّمات المقرّرة للقرار الإداري، تحت طائلة اعتباره قراراً غير مشروع، ما قد يجعله معرّضاً للإلغاء[4]. ويلاحظ بأن كلاً من المشرّع والقضاء، اتفقا على أن لهذه الجزاءات خصوصية، إلا أنهم أطلقوا عليها العديد من الاصطلاحات، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى إطلاق تسمية الجزاءات الإدارية وذلك دون تحديد، كما هو الحال في العقوبات التأديبية والعقوبات التعاقدية، وهذه الأخيرة تعتبر أيضاً من ضمن الجزاءات الإدارية، إلا أن لها تسميات تميّزها عن غيرها من صور الجزاءات الأخرى[5]. في حين أطلق فقهاء آخرون على هذه الجزاءات تسمية العقوبات الإدارية، حيث اعتبروا أن مصطلح الجزاءات الإدارية هو مصطلح أكثر عمومية وشمولية، لأنها تشمل بنظرهم، كلاً من العقوبات التأديبية والعقوبات التعاقدية، بالإضافة إلى مختلف التدابير التي يحقّ للإدارة فرضها[6].

---

(1) أمين محمد مصطفى: **الحدّ من العقاب في القانون المصري والمقارن**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1993، ص 219.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامّة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 12.

(3) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010، ص 67.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامّة**، مرجع سابق، ص 12.

(5) ماجد راغب الحلو: **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 143.

(6) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 61؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامّة**، مرجع سابق، ص 11.

هذا وقد ذهب اتجاه آخر في الفقه، إلى إطلاق تسمية «الجزاءات الإدارية الجنائية»، واستندوا في رأيهم على أن هذه الجزاءات أدّت إلى ظهور فرع جديد في القانون، وأطلقوا عليه تسمية «قانون العقوبات الإداري» أو «القانون الإداري الجنائي»، واعتبروه نتيجة تعاون كل من القانون الإداري وقانون العقوبات أو القانون الجنائي[1].

في حين هناك جانب من الفقه يرى أن المصطلح الأنسب لهذا النوع من الجزاءات هو مصطلح «الجزاءات الإدارية العامة»، استندوا في رأيهم على أن تمتّع الإدارة بفرض هذا النوع من الجزاءات غير مقيّد بفرضها على من تربطهم بالإدارة علاقة ما، بل إن للإدارة حقّ فرضها على الجمهور، بمعنى أن هذه العقوبات تتّسم بالعمومية، فالإدارة غير مقيّدة بفرضها على فئات معيّنة، بل لها الحق بفرضها على أي فرد يخالف القانون أو اللائحة التي تمّت مخاطبته بها، والقرار الإداري المرتبط بها[2].

إذاً بالمجمل، يمكن تعريف «الجزاءات الإدارية» بأنها مجموعة العقوبات غير الجزائية، فهي لا تتضمن عقوبات سالبة للحرية ولا عقوبات بدنية، حيث يمكن القول بأنها مجموعة من العقوبات التي تفرضها الإدارة نتيجة صدور سلوك من أحد الأفراد، رُفعت عنه صفة الجرم الجزائي، وتمّ إخضاعه لقانون آخر، ألا وهو القانون الإداري وذلك كلّه تحت رقابة «القضاء الإداري»[3].

ب. خصائص الجزاءات الإدارية

من خلال تعريف «الجزاءات الإدارية»، أصبح بالإمكان الوصول إلى خلاصة مفادها، أن لهذه الجزاءات ذاتية معيّنة تميّزها عن غيرها من الجزاءات الأخرى، وتبدو هذه الذاتية واضحة في ثلاث مسائل، الأولى تتمثل في أنه جزاء صادر عن جهة إدارية، والثانية تتمثل في كونه يتّصف بالعمومية، في حين تتمثل الخاصية الثالثة في أنه ذو طبيعة ردعية[4].

---

(1) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، مرجع سابق، ص 306؛ زكي محمد النجار: **حدود سلطة الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ـ 2000، ص 100.

(2) محمد باهي أبو يونس: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 27.

(3) أمين محمد مصطفى: **النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2008، ص 9.

(4) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 73.

1. صدور الجزاء الإداري عن جهة إدارية

وفق الشروح الصادرة عن علم «الجزاء الجنائي»، نجد أن أهم ما يميّز «الجزاءات الإدارية» عن غيرها من «الجزاءات الجنائية»، هي الجهة المختصة بفرضه، حيث تكون الأولى من اختصاص الجهات الإدارية، وذلك بعد أن يتمّ منحها اختصاصاً في هذا المجال من قبل القانون. في حين أن الثانية يختصّ القضاء بإيقاعها، كونها تنطوي على تدابير تقضي بالحبس والسجن وفق ما يحدّده القانون تِبعاً للجرم المرتكب، ولتحديد ما إذا كانت الجهة التي تفرض العقوبة هي جهة إدارية أم لا، بغية معرفة نوع الجزاء، لا بد من الاعتماد على معرفة ما إذا كانت هذه الجهة هي أحد «اشخاص القانون العام»، أو أحد الأجهزة التي تتبع لها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لا بدّ من التثبّت من أن الجزاء المفروض يدخل ضمن إطار ما تتمتّع به الجهات الإدارية من امتيازات السلطة العامة، أم أن الإدارة تجاوزت في استعمال السلطات التي منحها القانون إياها[1].

ففي فرنسا، نجد أن «مجلس الدولة الفرنسي»، أكد في معرض دراسته لمدى دستوريّة فرض الإدارة للجزاءات الإدارية، على أنه يجوز للمشرّع أن يمنح أي جهة إدارية سلطة لردع أي سلوك مخالف للقوانين واللوائح، طالما أنها تمارس هذه الصلاحيات ضمن إطار ما تتمتع به من امتيازات «السلطة العامة»، كما لم يشترط مجلس الدولة الفرنسي أن يكون الجزاء الإداري صادراً عن إحدى اللجان الإدارية التي تتمتع بالاستقلالية، بل يجوز أن يتمّ فرض هذه الجزاءات، سواء كان من يفرضها، وزيراً أو محافظاً أو إحدى الهيئات الإدارية التي منحها المشرّع هذه الامتيازات[2].

وبالتالي نستنتج أن الجزاء الصادر عن جهة لا تُعتبر من أشخاص القانون العام، أو حتى تلك التي تصدر عن أحدها، ولكن في غير الحالات التي أجاز فيها المشرّع فرضها، هنا يجمع الفقه الاداري والقضاء، بأنها لا تدخل ضمن إطار «الجزاءات الإدارية»، بل تُعتبر من قبيل «أعمال الغصب» التي تتحمّل الإدارة مسؤولية التعويض عنها[3].

(1) مصطفى أبو زيد فهمي: **القانون الإداري**، لا د. الإسكندرية، 1990، ج 2، ص 601.

(2) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 74.

(3) محمد باهي أبو يونس: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 15.

وتجدر الإشارة، إلى أن منح الإدارة سلطة فرض جزاءات، لا يتعارض مع مبدأ «الفصل بين السلطات»، ذلك أن هذا المبدأ هو مبدأ مرن، يقوم على أساس التعاون بين السلطات المختلفة، فتمارس كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة، اختصاصاتها الأصيلة إلى جانب ممارستها لبعض الاختصاصات المحدّدة لباقي السلطات[1].

كما نلاحظ أن السلطة القضائية تمارس، بالإضافة إلى اختصاصها الأصلي، بعض الأعمال الولائية التي تُعتبر من الأعمال الإدارية، كما هو الحال في أعمال التنظيم والتوثيق، فضلاً عن أنّها تمارس بعض الاختصاصات التشريعية، وذلك عند قيام القاضي بإصدار قواعد قانونية جديدة في حال وجود فراغ أو نقص تشريعي[2].

بالمقابل نجد أن السلطات التنفيذية تمارس، إضافة إلى اختصاصها الأصيل المتمثّل في تنفيذ القوانين، دوراً تشريعياً فرعياً، عندما تقوم بسنّ القرارات التنظيمية، أو ما يطلق عليها في العراق اسم «الأنظمة»[3]، إضافة إلى أنها تمارس اختصاصاً شبيهاً بالذي يمارسه القضاء في بعض الحالات التي سمح لها المشرّع، بفرض بعض الجزاءات ذات الطبيعة العقابية[4].

ويلاحظ أيضاً، بأن السلطة التشريعية تمارس بعضاً من الأعمال القضائية، وذلك عندما يقوم أعضاء البرلمان بمساءلة الوزراء وأعضاء السلطات التنفيذية، حيث تقوم اللجان التابعة للسلطة التشريعية بالتحقيق في بعض المسائل، كما هو الحال في هيئة النزاهة العراقية التي تعتبر أحد المجالس التابعة للسلطة التشريعية، إلا أنها تقوم بأعمال تحقيقية في قضايا الفساد، إضافة إلى اختصاص السلطة التشريعية في

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامّة**، مرجع سابق، ص 24.

(2) خالد شاكر لفته: **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1992، ص 14.

(3) وسام صبار العاني: **الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية**، مطبعة الميناء، بغداد، ط 1، 2003، ص20.

(4) وليد مرزة المخزومي: **النظام القانوني للجزاء الإداري وتطبيقاته في القانون العراقي**، محاضرات أُلقيت على طلبة الماجستير، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، 2012ـ2013.

وضع الموازنة العامّة للدولة، الذي يُعدّ في الأساس، صلب عمل السلطة التنفيذية[1].

ونجد بأن «المجلس الدستوري الفرنسي»، أكد من خلال العديد من قراراته، على أن منح الإدارة سلطة فرض «الجزاءات الإدارية»، لا يمسّ أبداً بمبدأ «الفصل بين السلطات»، على أن يكون فرضها مقترناً بالضمانات والضوابط المطبقة ضمن نطاق «الجزاءات الجزائية»[2]، ومن بين هذه الأحكام، قرار «المجلس الدستوري الفرنسي» الصادر في 28 تموز 1989، إذ نص على أن «لا يُعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام منح الإدارة سلطة فرض جزاءات ضمن نطاق ممارستها لامتيازات السلطة العامة، على أن يكون فرض الإدارة لهذه الجزاءات مقترن بشرطين، يتمثل الأول في ألّا تكون هذه الجزاءات من بين الجزاءات السالبة للحرية، في حين يتمثل الثاني في أن يكون فرض هذه الجزاءات محاطاً بالضمانات التي كفلها الدستور والمتمثلة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم»[3].

ونستنتج ممّا سبق، أن منح الإدارة لسلطة فرض الجزاءات الرادعة، يُعتبر من قبيل ممارستها لاختصاصها الأصيل المتمثل في تنفيذ القوانين[4].

2. اتّصاف الجزاء الإداري بالعمومية

إن من أهمّ خصائص الجزاءات الإدارية الرادعة، أنها تتّصف بالعمومية، فهي تتشابه في هذه الخاصية مع الجزاءات الجزائية التي يفرضها القضاء، حيث يكون للإدارة حقّ فرض هذه الجزاءات على كل من يخالف النصّ القانوني أو القرار الإداري الذي يخاطبه، بغضّ النظر عمّا إذا كانت هناك علاقة تربطه بالإدارة أم لا، فلا يقتصر فرضها على المتعاقدين مع الإدارة أو الموظفين التابعين لها[5].

(1) خالد شاكر لفته: **الاختصاص القضائي للإدارة**، مرجع سابق، ص 14.

(2) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 78.

(3) زكي محمد النجار: **حدود سلطة الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة**، مرجع سابق، ص 122.

(4) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 76.

(5) عيسى دبار: **النظام القانوني للجزاءات الإدارية**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2014، ص 22.

وهكذا يستنتج بعض الفقه، أن الجزاءات الإدارية تختلف عن العقوبات التأديبية والتعاقدية التي تفرضها الإدارة على موظفيها أو المتعاقدين معها، حيث إن العقوبات التأديبية لا يجوز فرضها، إلّا إذا كانت هناك رابطة وظيفية تربط الفرد بالإدارة، والعقوبات التعاقدية أيضاً لا يمكن فرضها من قبل الإدارة، إلّا إذا كانت هناك علاقة تعاقدية بين الشخص والإدارة، وهذه تعتبر شروط لصحّة فرض العقوبات التأديبية والتعاقدية[1].

3. ردعية الجزاء الإداري

يتميز الجزاء الإداري بأنه ذو طبيعة رادعة، يُفرض من قبل الإدارة لمواجهة أي سلوك، سواء كان إيجابياً أم سلبياً، في حال كان يشكّل خرقاً لنص قانوني أو لقرار إداري، وبالتالي نجد أن الجزاء الإداري، من هذه الناحية، يشابه الجزاء الجزائي، إذ أن كلاً منهما يتمّ فرضه لمواجهة اعتداء يمسّ بإحدى المصالح التي يحميها القانون، بغض النظر عن طبيعة هذه المصلحة[2]. والعبرة من إيقاع كلٍّ منهما، هي وجود خرق أو اعتداء على مصلحة يرى المشرّع وجوب حمايتها، بغض النظر عن صاحب المصلحة، سواء كان فرداً أم جهة عامّة، أم كانت مصلحة عامة. لكن يُلاحظ أنه في حال لم يكن الخرق الذي مسّ المصلحة العامة يشكل خطراً كبيراً عليها، فيجوز اللجوء هنا إلى فرض الجزاءات الإدارية، أما إذا كان لهذا الاعتداء آثاراً خطيرة، فلا بدّ من فرض جزاءات جزائية صادرة عن القضاء، ويعود تقدير مدى جسامة هذا الاعتداء للمشرّع[3].

وبالمجمل، يمكن استنتاج ممّا سبق، أن الطبيعة الرادعة للجزاءات الإدارية يترتب عليها مسألتان تُعتبران من قبيل الشروط لصحّة فرض الجزاءات الإدارية[4]:

1) المسألة الأولى: لا بدّ من أن يتوفّر في السلوك المخالف للنصّ القانوني أو

(1) عبد العزيز خليفة: **ضوابط العقوبة الإدارية العامة**، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 26.

(2) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 80

(3) المرجع نفسه، ص 80.

(4) لبنى عدنان عبد الأمير: **الجزاءات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 124.

القرار الإداري ركنان، هما الركن المادي والركن المعنوي، وسواء كان السلوك صدر عمداً أو خطأً. ففي حال عدم توفّر الركن المعنوي في السلوك، يُعتبر فرض الجزاء بمثابة مساس بأحد المبادئ التي كفلها القانون الجنائي، وهو «مبدأ لا جريمة دون ركن معنوي»، ويطبّق هذا المبدأ أيضاً على المخالفات الإدارية، على أساس أن بعض «الجزاءات الإدارية» هي أشدّ وطأة من بعض «الجزاءات الجزائية»، فعلى سبيل المثال، جزاء إغلاق المنشأة أشدّ من جزاء الغرامة الذي يفرضه القضاء الجزائي[1].

2) المسألة الثانية: تتمثل في أن «الجزاءات الإدارية» تخضع لنفس المبادئ التي تخضع لها «الجزاءات الجنائية»، سواء تلك المتعلّقة بضمان شرعيّتها الموضوعية أو الإجرائية، والأمثلة كثيرة، نذكر منها «مبدأ الشرعية» ومبدأ «تناسب الجرم مع الجزاء» ومبدأ «شخصية الجزاء»، بالإضافة لمبدأ التسبيب، والحق في المواجهة، وحق الطعن. هذا وقد أكّد «المجلس الدستوري الفرنسي»، أن إخضاع «الجزاءات الإدارية» لهذه المبادئ يهدف لتحقيق عدة غايات، أولها منع الإدارة من الانحراف في استعمال السلطة الممنوحة لها من قبل المشرّع، وثانيها، كفالة حقوق الخاضعين لهذه الجزاءات، حيث إن خضوعها لهذه المبادئ يحول دون تعسّف الإدارة في فرضها[2].

وبعد بيان أهم الخصائص التي تتّسم بها «الجزاءات الإدارية»، يمكن تفنيدها في عدة نقاط[3]:

1 ـ غالباً ما تكون هذه الجزاءات إما ذات طبيعة مالية أو وقائية، وهي ليست عقوبات بدنية أو مانعة للحرية.

---

(1) محمد باهي أبو يونس: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 20.

(2) بلال أمين زين الدين: **التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص371ـ372.

(3) محمد علي عبد الرضا عفلوك: **الأساس القانوني للعقوبات الإدارية**، كلية الحقوق، جامعة البصرة، العراق، بحث منشور على موقع **مجلة رسالة الحقوق** الالكتروني، نشر بتاريخ 17/ 3/ 2017، شوهد بتاريخ 25/ 4/ 2024، على الرابط: https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2016/03/17/1-2-3/.

2 ـ تخضع الجزاءات الإدارية لمبدأ «الشرعية الجنائية»، إما بصورة مباشرة أو عن طريق تفويض صادر عن المشرّع للسلطة التنفيذية.

3 ـ تمّ إيجاد هذه الجزاءات لمواجهة بعض السلوكيات المخالفة للقوانين، إلا أنها ليست على درجة كبيرة من الخطورة، أو إنها فُرضت لحماية مصالح مهمّة ولدت نتيجة التطوّرات المختلفة التي أصابت المجتمع في مختلف الميادين، إلّا أن خدش هذه المصالح لا يرتب أي خطورة على المجتمع بشكل عام.

4 ـ من أهم الخصائص، أن هذه الجزاءات يتمّ فرضها من قبل الإدارة، ولكن تبقى خاضعة لرقابة القضاء[1].

5 ـ إن هذه الجزاءات، إما أن يتمّ تنظيمها في قوانين مستقلّة كما هو الحال في ألمانيا، أو أن يتمّ فرضها بموجب نصوص قانونية، دون أن يُفرد لها قانون مستقل، كما هو الحال في فرنسا والعراق ومصر.

6 ـ يتمّ فرض هذه الجزاءات من قبل الإدارة على هيئة قرار فردي في معرض ممارسة الإدارة لامتيازات السلطة العامة[2].

7 ـ الجزاءات الإداريـة هي جـزاءات رادعة وعامة، فالهدف منها هو ردع أي سلوك، إيجابي أو سلبي، مخالف للقانون أو لقرار إداري، كما إنه لا يقتصر على فئة معيّنة، بل يشمل كافّة المواطنين، موظفين كانوا، أو متعاقدين مع الإدارة أم لا[3].

ثانياً. «الجزاءات الإدارية» المالية منها أو غير المالية

في معرض بحثنا عن الجزاءات الإدارية، نجد عدة أنواع وصور لها، لكن يمكن تقسيمها إلى فئتين رئيسيتَيْن، الأولى، تتمثل في «الجزاءات الإدارية المالية»، والثانية هي «الجزاءات الإدارية غير المالية». هذا وتُعدّ «الجزاءات الإدارية المالية» أحد أهم

(1) محمد باهي أبو يونس: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 14.

(2) محمد سامي الشوا: **القانون الإداري الجزائي**، مرجع سابق، ص 42.

(3) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 79ـ83.

أنواع «الجزاءات الإدارية» التي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة أي سلوك يشكّل خرقاً للنصوص القانونية أو للوائح أو للقرارات الإدارية، وذلك بغية تحقيق الردع بنوعَيْه العامّ والخاصّ[1].

كما إن «الجزاءات الإدارية غير المالية» ليست ذات شأن أقلّ من الأولى، فقيام الإدارة بإغلاق منشأة أو مؤسسة، أو قيامها بوقف نشاط المنشأة، يترتّب عليها آثار كبيرة على المخالف، في حال كانت هذه المنشأة تشكّل مصدر رزقه، لذلك فهي ذات أهمية كبرى مثلها مثل «الجزاءات الإدارية المالية»[2]. ومن هنا، لا بدّ من قراءة في الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية.

أ. الجزاءات الإدارية المالية وآلية فرضها

تهدف الجزاءات المالية، بصورة عامّة، إلى تحقيق الردع العامّ والردع الخاصّ، كما هو الحال في «الجزاءات الجزائية»، فهي لا تهدف إلى إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع الفعل المنتهك للقوانين واللوائح، ولا تهدف إلى التعويض عن الضرر، بل تفرض الإدارة هذا النوع من الجزاءات في حال مخالفة الفرد أو انتهاكه لأي قانون أو لائحة أو التعليمات أو الأنظمة، ويلاحظ بأن هذه الجزاءات، تُفرض على الذمّة المالية للمعاقب، وليس على شخصه، وتتمثل بـ«الغرامة الإدارية» و«المصادرة الإدارية»، ولعلّ أهم صور هذه الجزاءات المالية، تلك التي تقوم الإدارة بفرضها على من يقوم بانتهاك القانون الضريبي أو قانون السير أو العقوبات التي تترتب على المخالفات البيئية أو الجمركية أو البلدية وغيرها[3].

1. الغرامة الإدارية

تعتبر «الغرامة الإداريـة» أحد أشهر صور «الجزاءات الإداريـة المالية»، يتمّ

(1) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي: **الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010، ص141.

(2) إيمان محمود محيبس: **واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 2015، ص 142.

(3) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي: **الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي**، مرجع سابق، ص 142.

فرضها على جميع المخالفات ذات الطابع الاقتصادي أو المالي، كتلك المخالفات المتعلقة بالجمارك والتسعير والتموين والضرائب والمرور والبيئة[1].

ويمكن تعريف «الغرامة الإداريـة»، بأنها عبارة عن مبلغ من المال تقوم الإدارة بفرضه على من يخالف القوانين والأنظمة عوضاً عن ملاحقته جنائياً، وهناك حالات يحتفظ فيها الفعل بصفته الجنائية، لذلك يتمّ فرض الغرامة التي من شأنها انقضاء «الدعوى الجنائية»، وهناك حالات أخرى تكون الغرامة هي الجزاء الوحيد المترتّب على المخالفة، وهنا يكون حقّ المعاقَب في الطعن، بالقرار الصادر بفرض الغرامة، أمام القضاء[2]، وذلك في المدّة المحدّدة في القانون، وفي مثل هذه الحالات، تلجأ الإدارة إلى فرض الغرامة الإدارية كجزاء بديل عن الجزاء الجزائي وذلك استناداً إلى نظام إلغاء التجريم.

هذا وتتخذ «الغرامة الإدارية» عدة أشكال، فهناك حالات تقرّر الإدارة فرض غرامة على من يرتكب المخالفة بإرادتها المنفردة، وقد يوضع لها حدَّيْن (حدّ أعلى وحدّ أدنى)، وهناك حالات يقرّر المشرّع وضع حدّ أدنى فقط، وقد تكون الغرامة عبارة عن مبلغ محدّد أو نسبة[3]، يتمّ تحديدها حسب الفائدة التي رجعت على المخالف نتيجة مخالفته، أو حسب مقدار الضرر المترتّب على المخالفة[4].

كما تتّخذ الغرامة الإدارية شكل مصالحة تُبرم بين الإدارة والمخالف، فيصدر عن الإدارة قراراً بفرض الغرامة، ويحق للمخالف الطعن بهذا القرار أمام القضاء الإداري[5]،

(1) تاسة الهاشمي: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص 14.

(2) محمود محمود مصطفى: **الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن**، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ط 2، 1979، ص 159.

(3) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، مرجع سابق، ص 321.

(4) إيمان محمود محييس: **واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر**، مرجع سابق، ص 142.

(5) تنص المادة (**59 مكرر**)، من قانون ضريبة الدخل العراقي، على أنه «يحق لوزير المالية عقد تسوية صلحية في الأفعال الواردة في المواد 57 ـ 58... والاستعاضة عن العقوبات الواردة فيها بدفع مبلغ على ألا يقل عن مثلي الضريبة الواجبة على الدخل موضوع الدعوى».

ولعل أهم المجالات التي تتمّ فيها المصالحات، هي مجالات الجمارك والضرائب والمرور.

ونجد هذا الشكل من «الغرامة الإدارية» في قانون «ضريبة الدخل العراقي» الرقم **(113)**، في العام 1982 المعدّل، وذلك في المادة **(59 مكرر)**[1]. وأيضاً في مصر، نجد أن القانون الرقم **(66)**، في العام 1963، والمتعلّق بالتهريب الجمركي، والمعدّل في القانون الرقم **(75)**، لعام 1980، نصّ على هذا النوع من الغرامات الإدارية، في المادة **(24 مكرّر)**[2]، إضافة إلى أن القانون المصري الرقم (11)، للعام 1991، المتعلّق بضريبة المبيعات، نص في المادة **(45)**، أيضاً ما يفيد بفرض الغرامة الإدارية[3].

هذا وقد يكون للغرامة الإدارية صوراً أخرى، كما هو الحال في المخالفات المتعلّقة بالضرائب والمخالفات الجمركية، فيُؤخذ مضمون الغرامة دون تحديد اسمها، ويظهر ذلك من خلال فرض رسوم تأخيرية أو فرض زيادة على الرسوم أو الضرائب[4]. وكمثال على هذه الصورة، ما ورد في «قانون ضريبة الدخل العراقي»، حيث نصّت الفقرة **(أولاً)** من المادة **(56)** منه، على أن «تقوم السلطة المالية بفرض مبلغ إضافي بنسبة ٪10 من الضريبة المتوجبة على ألّا تتجاوز خمسمائة ألف دينار على المكلف بها والذي لم يقدم أو امتنع عن تقديم تقرير عن دخله حتى 31/ 5 من كل عام إلا في حال أثبت المكلف أن تأخيره كان لعذر مشروع»[5].

وكذلك الأمر في المادة **(59)** من القانون نفسه، التي نصّت على أنه «يجب على السلطة المالية أن تقوم بمضاعفة الضريبة المفروضة على الدخل الذي يكون موضوع

---

(1) تنص المادة **(24 مكرر)** على أنه «يجوز لوزير المالية أو من ينوب عنه وقبل صدور الحكم في الدعوى العمومية إجراء الصلح مقابل أداء مبلغ التعويض كامل».

(2) نصت المادة **(45)**، من ذات القانون على أنه «يجوز للوزير أو من ينوب عنه إجراء الصلح على جرائم التهريب مقابل دفع الضريبة كاملة والضرائب الإضافية والتعويض يعادل مثلي الضريبة».

(3) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 120.

(4) نصت المادة (28)، من ضريبة الدخل في العراق، أنه «إذا لم يقدم الممول الإقرار المنصوص عليه في المادة السابقة... تفرض عليه غرامة تعادل خمسة أمثال الضريبة....».

(5) راجع المادة **(56/4/أولًا)** من قانون ضريبة الدخل العراقي، الرقم **(113)**، سنة 1982 المعدّل.

الدعوى التي ورد بيانها في إحدى المادتين السابعة والخمسين والثامنة والخمسين وذلك بعد أن يكتسب الحكم الصادر فيها الدرجة القطعية»[1]. إضافة إلى أن «قانون ضريبة العقار في العراق» نصّ على هذه الزيادة في المادة **(4/29)**، التي نصّت على أنه يجوز للسلطات المالية أن تتأكّد من صحة البيانات والمعلومات والتقارير التي قدّمها إليها المكلّف بالضريبة، وفي حال وجود معلومات غير صحيحة يحقّ للإدارة أن تفرض زيادة على الضريبة تصل حتى **(10٪)** من قيمة الضريبة، وهنا يكون من حقّ المكلف بالضريبة الاعتراض على هذه الزيادة لدى ديوان ضريبة العقارات[2].

وفي مصر، نصّ المرسوم بقانون ذو الرقم **(178)**، لعام 1952، على هذا النوع من الغرامات الإدارية في المادة (28)، المتعلقة بمسألة الإصلاح الزراعي[3]. وأمّا بالنسبة «للمجلس الدستوري الفرنسي»، فرأيه مخالف في هذه المسألة، حيث اعتبر أن القرار الصادر عن الإدارة بزيادة الرسوم أو الضرائب، أو القرار المتضمّن فرض غرامات تأخيرية، لا تُعدّ من قبيل الجزاءات الإدارية المالية، بل هي لا تتعدى كونها قرارات ذات طابع تعويضي، في حين أن «مجلس الدولة الفرنسي»، ميّز بين حالتين، ففي حالة كون الزيادة تلقائية يتمّ فرضها بالاستناد إلى معيار موضوعي، وهنا لا تعتبر من قبيل الجزاءات الإدارية، أما في حال قرّرت الإدارة فرض هذه الزيادة بالاستناد إلى المعيار الشخصي، أي إنها فرضتها نتيجة سلوك المخالف، هنا نكون أمام جزاء إداري مالي[4].

وأما الاتّجاه السائد لدى الفقه في مصر، وهو ذات الاتجاه الذي استقرّ عليه القضاء المصري، فقد ذهب إلى أن الزيادة المفروضة على الضرائب والرسوم، لها طبيعة مختلطة، حيث إنها تُعتبر تعويض من ناحية، وعقوبة من ناحية أخرى[5]. وفي العراق، لم يكن هناك رأي سائد في هذه المسألة، ولكن بالرجوع إلى نصوص المواد السابقة

(1) راجع المادة **(59)**، من قانون ضريبة الدخل العراقي، الرقم **(113)**، سنة 1982 المعدّل.

(2) راجع المادة **(4/29)**، من قانون ضريبة العقار العراقي، الرقم **(162)**، سنة 1959 المعدّل.

(3) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، مرجع سابق، ص 325.

(4) أحمد فتحي سرور: **الغرامة الضريبية**، بحث منشور في مجلة **القانون والاقتصاد**، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 2، 1960، ص 448 ـ 449.

(5) ـ طالب نور الشرع: **الجريمة الضريبية**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2008، ص 232.

الذكر، من قانوني ضريبة الدخل وضريبة العقار العراقيَّيْن، نجد أن الزيادة التي نص عليها المشرّع فيها، تُعتبر من قبيل الجزاءات الضريبية التي تفرضها الإدارة، وإن وجود مثل هذه الجزاءات يعتبر أحد مظاهر استقلال الجزاء[1].

2. المصادرة الإدارية

بداية لا بُدَّ من توضيح التمايز في مفهوم المصادرة، حيث إن المصادرة بقرار إداري لها أسبابها وشروطها، ويبقى من حقّ المواطن التظلّم في حال تطبيقها عليه، كما يمكنه اللجوء الى القضاء للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي نتج عن مصادرة الإدارة لملكه. لأن المصادرة القضائية نتيجة إرتباطها بجرم، لها شروطها الخاصة، حيث لا يتاح للمواطن المطالبة بأي تعويض عنها، بل كل ما يمكنه إزالة الأسباب التي قضت بالمصادرة القضائية لتلك الملكية.

وتعتبر المصادرة أحد الجزاءات الجزائية التي تقضي بها المحاكم، وهي عبارة عن جزاء عيني، على الرغم من أن محلّها مبلغاً من المال[2]، ويمكن تعريف المصادرة بأنها «نزع الملكية جبراً من المالك وإلحاقها بأملاك الدولة وذلك من دون مقابل»[3].

هذا وقد قامت «محكمة النقض المصرية» بتعريف المصادرة على أنها «عقوبة، الهدف منها تملّك الدولة لأشياء مضبوطة جبراً عن صاحبها نظراً لصلتها بالجريمة ودون أن يكون لها مقابل وتعتبر أحد العقوبات التكميلية والتابعة للسلطة التقديرية للقاضي في معظم الجنايات والجنح ما لم يقرر المشرع غير ذلك ...»[4].

إذن نستنتج أن المصادرة هي أحد أنواع الجزاءات المالية، وتشترك في ذلك مع الغرامة، إلّا إنها تُفرض على مال محدّد بعينه، نظراً لصلته بالجريمة المقترفة، بخلاف

(1) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 114.

(2) راجع: الطعن الرقم **(4530)**، الجلسة **(57)**، بتاريخ 23/ 11/ 1988، للمزيد انظر: إيهاب عبد المطلب: **العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء**، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط 1، 2009، ص 134.

(3) تاسة الهاشمي: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص 17.

(4) للمزيد راجع: يوسف حسن يوسف: **علم الإجرام والعقاب، الكتاب الثاني للعقاب**، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط 1، 2013، ص 162.

الغرامة التي لا تفرض على مال محدّد بذاته، بل تُعتبر من قبيل دين للدولة في ذمّة المحكوم عليها[1]، فضلاً عن أن المصادرة تكون ثابتة على المال المرتبط بالجريمة، في حين أن الغرامة قابلة للزيادة تبعاً لمقدار الضرر المترتّب على الجرم، وللنشاط المادي للمحكوم عليه[2].

حتى وإن كانت المصادرة أحد العقوبات التي يفرضها القضاء عادة، إلا أنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من فرضها، سواء كانت عقوبة أصلية أو تبعية أو تكميلية، في سبيل التصدي لبعض المخالفات الإدارية[3]، هذا ويمكن تعريف المصادرة الإدارية بأنها «نقل ملكية شيء من صاحبه بشكل جبري لملك الدولة بدون مقابل وهو يعتبر جزاء عيني حتى وإن كان محله مبلغ من المال»[4].

وللمصادرة عدة صور، منها المصادرة الوجوبية التي تكون فيها الإدارة ملزمة بنصّ القانون، بفرضها على المال محلّ المخالفة أو الجريمة الإدارية، ومثالها ما نص عليه «قانون الكمارك العراقي»، في مادته التي نصّت على أن «للمدير العام للكمارك أو من يخوله سلطة مصادرة البضائع المهربة المحجوزة ووسائل النقل...»[5]، وكذلك ما تضمنه «قانون حماية الحيوانات البرية»، في مادّته التي نصّت على أن «يتم مصادرة الأسلحة النارية التي تمّ استخدامها في الصيد..»[6].

يمكن أن يترك المشرّع للإدارة تقدير فرض المصادرة، وهذه تسمى بالمصادرة الجوازية، ومثالها ما نصّ عليه «قانون الصحة العراقي»، الذي نصّ على أنه «يجوز لأجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة مستحضرات التجميل والمواد الغذائية...»[7].

---

(1) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 126.

(2) إيهاب عبد المطلب: **العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء**، مرجع سابق، ص 119.

(3) إسماعيل صعصاع؛ حوراء حيدر إبراهيم: **الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث**، بحث منشور في مجلة **المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية**، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص 99.

(4) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 128.

(5) راجع المادة **(196)**، من قانون الكمارك العراقي، الرقم **(23)**، سنة 1984 المعدّل.

(6) راجع المادة **(3/9)**، من قانون حماية الحيوانات البرية، الرقم **(17)**، سنة 2010.

(7) راجع المادة **(96/أولًا/ب)**، من قانون الصحة العراقي، الرقم **(89)**، سنة 1981 المعدّل.

وفي فرنسا أيضاً، نصّ المشرّع في القانون المتعلّق بالجرائم التموينية، على منح رئيس هيئة الرقابة على الأسعار، سلطة تقديرية في فرض الغرامة، ومصادرة البضائع المضبوطة، وللمخالف الحق في الطعن بقرار رئيس الهيئة أمام وزير المالية الذي يعود له أمر التقدير، إما تحديد هذه العقوبة أو إلغاؤها[1].

وهناك حالات يتمكن فيها المخالف من التصرّف بالمال محل المصادرة، أو قد يقوم باستهلاكه، وذلك قبل صدور قرار الإدارة بفرض جزاء المصادرة، وعندها قد يجيز المشرّع للإدارة بأن تفرض على المخالف جزاء مصادرة مبلغ من المال، يعادل قيمة المال الذي كان من المقرر مصادرته ابتداءً، وهنا نكون أمام إحدى صور المصادرة التي تسمّى بالمصادرة النقدية البديلة[2].

وكمثال على هذه الصورة ما نصّ عليه «قانون الكمارك العراقي»، الذي أجاز لموظفي الجمارك تقرير فرض عقوبة المصادرة على البضائع المهرّبة، أو حجز ما يعادل قيمتها في حال عدم تمكنهم من مصادرته[3]. وقد تلجأ الإدارة في حال امتناع المخالف عن دفع الغرامة التي فرضت عليه، على تقرير جزاء المصادرة العينية كبديل عن الغرامة الإدارية.

ب. الجزاءات الإدارية غير المالية

يجيز المشرّع للإدارة فرض بعض الجزاءات التي لا تنصبّ على الذمة المالية للمخالف، وهذه الأخيرة، قد تكون أشد وطأة من الغرامة أو المصادرة[4]، حيث إن قرار إغلاق المنشأة قد يرتّب آثاراً أشدّ خطورة على المخالف من فرض الغرامة، ذلك أن إغلاق المنشأة يؤدّي إلى توقف المردود المادّي، إضافة إلى توقيف العمال

(1) محمد غنام غنام: **القانون الإداري الجنائي**، مرجع سابق، ص 337.

(2) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 131.

(3) راجع المادة **(195)**، من قانون الكمارك العراقي، الرقم **(23)**، سنة 1984 المعدّل.

(4) كتون بومدين: **العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2011، ص 42.

عن العمل، فالخسائر المالية هنا تلحق بكلٍّ من صاحب المنشأة والعاملين فيها[1].

ولهذا النوع من الجزاءات الإدارية عدة صور، أبرزها:

1. سحب الترخيص

من واجب الدول التدخّل في النشاط الفردي الذي يباشره الأفراد، من خلال نظام الترخيص الذي يسمح للأفراد مزاولة نشاط معيّن، لا سيّما في المجال الاقتصادي، حيث يبدو الترخيص كأنه قيد على حرية الأفراد في ممارسة نشاطاتهم وأعمالهم الخاصة، لذلك فإن فرض جزاء سحب الترخيص، يرتب آثاراً شديدة على المخالف، لأنه يحرمه من مزاولة النشاط المرخص له[2]. وقد يؤدي سحب الترخيص إلى إلغاء ممارسة النشاط المرخص له بشكل دائم، أو بصورة مؤقتة[3]. ويكون سحب الترخيص قضائياً عندما تصدره سلطة قضائية، ويكون إدارياً عندما تفرضه الإدارة، وما يعنينا في بحثنا هو سحب الترخيص الصادر عن الإدارة.

من الأمثلة على سحب الترخيص من قبل الإدارة في العراق، ما نص عليه «قانون الصحة العامة»، حيث منح وزير الصحة الحقّ في إغلاق أي محل يثبت تسبّبه بتلوّث البيئة وضرر بصحة المواطنين[4]. وفي مصر، منح «قانون المرور»، مدير إدارة المرور المختصّ، صلاحية سحب رخصة القيادة، في حال ارتكاب إحدى المخالفات المنصوص عليها في القانون[5]، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون الرقم **(15)**، لعام 2004، المتعلّق بالتوقيع الإلكتروني، الذي نصّ على إنه يحقّ لهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا

(1) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي: **الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي**، مرجع سابق، ص 169.

(2) محمد ماهر أبو العينين: **التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، دراسة تحليلية**، دار الكتب القانونية، القاهرة، ط 1، 2006، ج 1، ص9.

(3) إسماعيل صعصاع؛ حوراء حيدر إبراهيم: **الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث**، مرجع سابق، ص 104.

(4) وفي هذا الصدد أيضاً، سمح القسم التاسع من الأمر الرقم **(65)**، سنة 2004، والخاص «بهيئة الإعلام والاتصالات»، لهذه الهيئة بتوقيع عدة عقوبات، منها سحب الترخيص أو إلغاؤه في سبيل الالتزام بشروط الترخيص والأحكام الناظمة له.

(5) راجع المادة **(72/مكرر)**، من قانون المرور الرقم **(66)**، سنة 1973 معدّل.

المعلومات، في حال مخالفة من تمّ الترخيص له، إحدى شروط الترخيص، أن تقرر إلغاء الترخيص إلى أن يزيل المخالف أسباب فرض العقوبة[1].

كما أن قانون المرور في فرنسا، ذو الرقم (**76**)، لعام 1986، نصّ على وجوب سحب رخصة القيادة في عدة حالات، منها تجاوز إشارات المرور، عدم مراعاة الأولوية والسير في الممنوع، وغيرها[2].

2. الإغلاق والوقف الإداري

إضافة إلى ما تقدّم من جزاءات إدارية، هناك عقوبات جزائية إدارية تلحق بالمخالف عند قيامه بأعمال تخالف القوانين المرعية الإجراء، أبرزها:

1) تدابير وأسباب الغلق الاداري

الإغلاق الإداري هو قرار صادر عن الإدارة، يتم بموجبه إغلاق منشأة أو مؤسسة (مكتب، مصنع، شركة)، وقد يكون الإغلاق مؤقتاً أو دائماً، نتيجة مخالفة القوانين واللوائح والأنظمة، وذلك بهدف إجبار صاحب المنشأة على الامتثال لهذه القوانين والأنظمة والالتزام بها[3].

هذا ويُعتبر الغلق الإداري، أحد الجزاءات القاسية، على الرغم من أنه ينصبّ على الذمّة المالية لصاحب المنشأة، فيرتّب وقف نشاط المنشأة وتكبيدها الكثير من الخسائر[4]، إلا إنه من الناحية العملية، فإن الغاية منه تقييد صاحب المنشاة أو منعه من استغلالها[5].

ومن أبرز الأمثلة على تطبيق الغلق الإداري في التشريع العراقي، ما ورد في «قانون الصحّة العامة»، المتعلّق بجواز فرض الغرامة أو إغلاق المحل، أو إحدى هاتين

(1) راجع المادة (**26**)، من القانون الرقم (**15**)، سنة 2004، في مصر.

(2) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي: **الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي**، مرجع سابق، ص 209.

(3) أمال عثمان: **شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، 256.

(4) ماجد راغب الحلو: **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، مرجع سابق، ص145.

(5) محمد سعد فودة: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية**، مرجع سابق، ص 141.

العقوبتين معاً، في حال مخالفة صاحب المحل أو المنشاة لأحكام قانون الصحة والتعليمات والأنظمة الصادرة بموجبه[1]، وكذلك الأمر في قانون «تنظيم التجارة» الرقم **(20)**، لعام 1970 المعدّل، الذي نص في المادة الرقم **(17/أولاً)**، على أنه «يحق للوزير المختصّ أن يقرر سحب أي إجازة صادرة...أو إغلاق المحل الذي تتم فيه ممارسة المهنة سواء كان ذلك بشكل مؤقت أو دائم شرط ألا يتعارض ذلك مع أي نص قانوني في أي قانون آخر»[2].

وفي فرنسا، نصّ قانون «تداول الخمور»، على أنه «يحقّ للمحافظ أو لوزير الداخلية فرض قرار إغلاق المحلات التي تخالف أحكام هذا القانون لمدة ستة أشهر كحد أقصى»[3]، كما تضمّن «قانون البيئة» الفرنسي ذو الرقم **(914)**، لعام 2000، على أنه «يحق للمحافظ أن يقرر غلق المنشأة أو إلغاء الترخيص الممنوح لها في حال مخالفة شروط الترخيص»[4].

وفي مصر نصت المادة **(56/مكرر)** في القانون الرقم **(95)**، الصادر سنة 1945، والمضافة في القانون الرقم **(109)**، الصادر سنة 1980، والمتعلق بمسائل التموين، أنه «لوزير التموين والتجارة الداخلية الحقّ في فرض عقوبة الإغلاق الإداري على التاجر المخالف لأحكام قانون التموين على ألا تتجاوز مدة الإغلاق ستة أشهر»[5]. كما نصّ قانون «التسعير الجبري وتحديد الأرباح»، على منح الوزير ذات السلطة في حال مخالفة التاجر لأحكام هذا القانون[6].

---

(1) راجع المادة **(96/أولًا)**، من قانون الصحة العامة، الرقم **(89)**، سنة 1981 المعدّل.

(2) عُدلت المادة **(17)**، بموجب القانون **(118)**، سنة 1974، المعدّل سنة 1978.

(3) نجيب شكر محمود: **دور الإدارة في حماية الأخلاق العامة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006، ص 106.

(4) عيد محمد مناحي العازمي: **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 595.

(5) نصت المادة المذكورة على أنه «يجوز لوزير التجارة الداخلية إصدار قرار معلل بإغلاق المحل لمدة ستة أشهر أو بحرمان التاجر المخالف لأحكام هذا القانون من حصته في السلعة محل المخالفة .. لحين صدور الحكم في التهم المنسوبة للمخالف...».

(6) راجع المادة **(11/مكرر)**، من قانون التسعير الجبري وتحديد الأرباح، الرقم **(163)**، سنة 1950، والمعدل بالقانون **(108)**، سنة 1980.

2) تدابير واسباب الوقف الاداري

إن جزاء «الوقف الإداري» يقتصر على وقف نشاط المنشأة في حال مخالفتها للقوانين والأنظمة واللوائح، ويختلف وقف نشاطها عن إغلاقها، من حيث أن المؤسسة أو المنشأة، في عقوبة الوقف تبقى مفتوحة، لكن يُمنع على صاحبها مزاولة نشاطاته المخالفة، أما الإغلاق، فإنه يتضمّن إغلاق المنشاة والنشاط، ويجوز أن يكون الوقف مؤقتاً أو دائماً[1].

ومن الأمثلة على نصوص قانونية تضمنت مثل هذا الجزاء، ما نص عليه «قانون البيئة الفرنسي» في مادته الرقم **(2/514)**، التي نصت على أنه «يحقّ للمحافظ فرض عقوبة وقف أعمال المنشأة، في حال قيام شاغل المنشأة، أو من يقوم باستغلالها، بممارسة النشاط دون الحصول على ترخيص مسبق أو سند قانوني»[2]. وفي مصر نصّ قانون «الجمعيات والمؤسسات الأهلية»، على أنه يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يقرر وقف نشاط الجمعية في عدة حالاتحددها المشرّع[3]. وأما في العراق، فقد نصّ على عقوبة وقف نشاط المنشأة في «قانون البيئة»، عندما خول الوزير المختصّ، بفرض عقوبة وقف نشاط أي معمل أو مؤسسة أو منشأة، يثبت أنها تسبّب تلوث البيئة[4].

3. تدابير وأسباب الإزالة الإدارية

منح المشرّع الإدارة سلطة فرض إزالة أي تعدٍّ قد يقع على المُلك العام، ومواجهة أي انتهاك أو محاولة للتعدّي، وذلك دون حاجتها للعودة إلى القضاء[5]، وبالتالي يمكن أن نعرّف الإزالة الإدارية بأنها قرار صادر عن الإدارة يتضمن إزالة كل تعدٍّ قد يقع على الأموال العامة بشكل كلّي، وعلى نفقة المعتدي، دون أن يكون له الحق

(1) إسماعيل صعصاع؛ حوراء حيدر إبراهيم: **الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث**، مرجع سابق، ص 102.

(2) ماجد راغب الحلو: **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، مرجع سابق، ص 151.

(3) راجع: المادة **(42)**، من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري، الرقم **(84)**، سنة 2002.

(4) راجع: المادة **(33)**، من قانون البيئة العراقي، الرقم **(27)**، سنة 2009.

(5) عبد اللّه سعدون الشمري: **قضاء الإدارة لنفسها في القانون العراقي، دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2014، ص 198.

بالمطالبة بالتعويض عن الخسائر التي لحقت به، بالإضافة إلى حق الإدارة في وقف تنفيذ أي عمل مخالف يتضمّن اعتداءً على أي مال تعود ملكيّته للدولة[1].

ومن أبرز تطبيقات هذا الجزاء في العراق، القرار الصادر عن «مجلس قيادة الثورة المنحلّ»، ذو الرقم **(154)**، لعام 2001، الذي تضمّن منح الجهات المختصّة الحقّ في مراقبة أي تجاوز أو تعدٍّ على العقارات التي تعود ملكيّتها للدولة، ورفع تقارير عنها، وإصدار قرار بإزالة التجاوزات والمخالفات على نفقة المخالف[2]. وكذلك الأمر في مصر، حيث نص «قانون الزراعة»، على أنه «يحق لوزير الزراعة في حال امتناع الحائز عن إزالة النباتات الغير مرغوبة أو تقصيره في أداء واجباته إصدار قرار بإزالة المخالفات عن الطريق الإداري وعلى نفقة مرتكب المخالفة»[3].

الخاتمة

إن أهم الآثار المترتبة على تطوّر السياسة الجنائية، يتجلّى من خلال منح المشرّع للإدارة سلطات وصلاحيات لفرض جزاءات إدارية، كانت في الأصل من اختصاص السلطة القضائية، وما نتج عن ذلك من ظهور فرع قانوني جديد أطلق عليه «قانون العقوبات الإداري» أو «القانون الإداري الجزائي»، على الرغم من عدم اتّخاذ الدول التي تمّت دراستها في هذه الدراسة، لهذا النظام بصورة واضحة، إلا أنها منحت الإدارة هذه السلطات، من خلال النص على ذلك في نصوص قانونية متفرقة.

لقد حاولت الدراسة التطرّق الى أهمية الجزاءات الإدارية ودورها، وبيان الخصائص التي تتمتّع بها، كمحاولة للوصول إلى ذاتية هذه الجزاءات وخصوصيّتها واختلافها عن «الجزاءات الجزائية» التي يفرضها القضاء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فقد

(1) د. محمد غنام غنام: **المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول-المهندس-البناء-صاحب البناء)**، القسم الثاني، مجلة **الحقوق**، جامعة الكويت، السنة 19، العدد الرابع، 1995، ص 125.

(2) وكذلك ما نص عليه «قانون البيئة العراقي»، في المادة **(32)**، التي نصت على أنه «من تسبّب نتيجة إهماله أو تقصيره بإلحاق ضرر بالبيئة أن يلتزم بالتعويض وإزالة الضرر وفي حال امتناعه أن تتخذ الإدارة الإجراءات اللازمة لإزالة الضرر وعلى نفقة المخالف».

(3) راجع: المادة **(29)**، من قانون الزراعة في مصر، الرقم (53)، سنة 1966.

استعانت بآراء مختلفة لبعض الفقهاء في هذا المجال، حيث تبيّن أن هذه الجزاءات لها دور أساسي ومهمّ في حسن إدارة المرافق والمؤسّسات العامّة، وكذلك ضبط مؤسّسات القطاع الخاص، وهذا ما يتوجب على الإدارة السهر عليه، وبالتالي عندما لا يكون هناك رادع ينصّ عليه القانون، فإن ذلك يُخوِّل الادارة فرض تلك الجزاءات، عندها يواجه المجتمع فوضى لا يمكن معالجتها، ما يؤثر على الاستقرار في العمل الإداري، وضرورة إبقاء هذه الجزاءات تحت رقابة القضاء الإداري في الدول ذات النظام المزدوج.

ومن خلال الدراسة، توصلنا إلى مجموعة من النتائج على الشكل الآتي:

النتائج

في ختام الدراسة، لا بدّ من تقديم أبرز النتائج التي توصّلت إليها، وهي على الشكل التالي:

1. ظهرت الحاجة لمنح الإدارة سلطة فرض جزاءات بصورة واضحة بعد الحرب العالمية الثانية، نظراً لتضخّم حجم القضايا التي يتم عرضها على القضاء، ما أدى إلى بطء في حسمها، ومن جانب آخر، وجد المشرّع بعض المخالفات والجنح لا تحتاج إلى اللجوء إلى القضاء، ويمكن للإدارة مواجهتها بسرعة أكبر وتكاليف وجهد أقلّ.
2. تتمتّع الجزاءات التي تفرضها الإدارة خصوصية تميّزها عن غيرها، ذلك أنها تُعتبر في الأصل قرارات فردية صادرة عن الإدارة، إلا أنها تعتبر في الوقت ذاته، عقوبة ردعية، هذا الأمر، جعلها تتميز عن غيرها من أنواع الجزاءات الأخرى، سواء تلك التي تفرضها الإدارة (التأديبية والتعاقدية)، أو تلك التي يفرضها القضاء (مدنية وجزائية).
3. إن كلّاً من الدول التي تمت دراسة حالتها، فرنسا والعراق ومصر، لم تتبنَّ نظاماً خاصّاً للجزاءات الإدارية، ولم تضع قانوناً خاصّاً لتنظيمها، وإنما نصّت على اختصاص الإدارة بفرض الجزاءات في نصوص قانونية متفرّقة.

4. إن منح الإدارة لسلطة فرض الجزاءات الإدارية يرتّب نتيجة مهمة، تتمثّل في أن الفعل المعاقَب عليه، يصبح مشروعاً من الوجهة الجزائية، لكنه يبقى مجرّماً في قانون آخر، وتفرض عليه جزاءات أخرى تتمثل في «الجزاءات الإدارية».
5. تقسّم «الجزاءات الإدارية» إلى جزاءات مالية، تتمثل في الغرامة والمصادرة، وجزاءات غير مالية، تتمثّل في العديد من الصور، نكتفي بذكر بعضها، كسحب الترخيص والإزالة الإدارية وإغلاق المنشأة وتوقيف نشاطها.

المقترحات

بطبيعة حال الدراسات القانونية، فإنه من الأصول العلمية أن تتقدّم الدراسة ببعض المقترحات، علّها تدخل في سياق التطبيقات القانونية، وهي:

1. بوجوب اتّجاه المشرّع العراقي إلى وضع نظام قانوني محدّد يتولى تنظيم مسألة الجزاءات الإدارية، عوضاً عن تركها في نصوص قانونية متفرقة بين عدة تشريعات، لأن ذلك يترتب عليه عدم قدرة الإدارة، وأطراف المنازعة، على الإلمام بكل هذه النصوص المتناثرة.
2. يجب أن يكون لدى الإدارة الممنوحة سلطة فرض الجزاءات الإدارية طابع الحيادية والاستقلالية، وأن يكون تعاملها مع الأفراد مبنياً على حسن النية، الأمر الذي يؤدي إلى وجود ثقة بين الأفراد والإدارة، ويدفعهم إلى التعاون معها في ممارسة نشاطاتها.
3. إن منح الإدارة صلاحية فرض الجزاءات الإدارية، أمر تتطلّبه السياسة الجزائية الحديثة، إلا أن ذلك لا يجوز أن تتعدى الجزاءات المالية وغير المالية، إلى غيرها من الجزاءات المانعة أو السالبة للحرية، كالقبض والتوقيف، لأن في ذلك مخالفة لما نصّ عليه «الدستور العراقي» الصادر سنة 2005.
4. كما نوصي المشرّع بإلغاء كافّة النصوص القانونية التي تمنح الإدارة سلطة القبض أو التوقيف في المنازعات التي تدخل في اختصاصها، كي لا يضطر

المواطن للطعن بهذه القرارات لعدم دستوريتها أمام «المحكمة الاتحادية العليا».

5. إبقاء كافة أنواع الجزاءات الإدارية المُعطاة للإدارة تحت رقابة القضاء الإداري، لمنع أي تجاوز لها عند فرضها لتلك الجزاءات، حماية لحقوق المواطن وحرياته.

قائمة المصادر والمراجع

أ. **القوانين العامة**

1. قانون المرور العراقي، الرقم **(66)**، سنة 1973 المعدّل.
2. قانون التسعير الجبري وتحديد الأرباح العراقي، الرقم **(163)**، سنة 1950، والمعدل بالقانون الرقم **(108)**، سنة 1980.
3. قانون الصحة العامة العراقي، الرقم **(89)**، سنة 1981، المعدّل.
4. قانون ضريبة الدخل العراقي، الرقم **(113)**، سنة 1982 المعدّل.
5. قانون الكمارك العراقي، الرقم **(23)**، سنة 1984 المعدّل.
6. قانون حماية الحيوانات البرية العراقي، الرقم **(17)**، سنة 2010.
7. قانون الزراعة في مصر، الرقم **(53)**، الصادر سنة 1966.
8. قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري، الرقم **(84)**، سنة 2002.
9. القانون الرقم **(15)**، سنة 2004، في مصر.

ب. **المراجع**

1. أبو العينين، محمد ماهر: **التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، دراسة تحليلية**، دار الكتب القانونية، القاهرة، ط 1، 2006.
2. أبو يونس، محمد باهي: **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.
3. الحلو، ماجد راغب: **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
4. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم:
   - **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
   - **ضوابط العقوبة الإدارية العامة**، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، 2008.

5. زين الدين، بلال أمين: **التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.

6. الشوا، محمد سامي: **القانون الإداري الجزائي، ظاهرة الحد من العقاب**، دار النهضة العربية، القاهرة، لا ط، لا ت.

7. العازمي، عيد محمد مناحي: **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

8. العاني، وسام صبار، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، مطبعة الميناء، طبعة أولى، بغداد، 2003.

9. عبد المطلب، إيهاب: **العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء**، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط 1، 2009.

10. عثمان، أمال: **شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

11. غنام، محمد غنام، **القانون الإداري الجنائي**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة طبع.

12. فهمي، مصطفى أبو زيد: **القانون الإداري**، لا د. الإسكندرية، 1990.

13. فودة، محمد سعد: **النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010.

14. مصطفى، أمين محمد: **النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2008.

15. مصطفى، محمود محمود: **الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن**، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ط 2، 1979.

16. النجار، زكي محمد: **حدود سلطة الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ـ 2000.

17. نور الشرع، طالب: **الجريمة الضريبية**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2008.

18. يوسف، يوسف حسن: **علم الإجرام والعقاب، الكتاب الثاني للعقاب**، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2013.

ج. **الدوريات**

1. سرور، أحمد فتحي: **الغرامة الضريبية**، بحث منشور في مجلة «**القانون والاقتصاد**»، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 2، 1960.
2. صعصاع، إسماعيل؛ إبراهيم، حوراء حيدر: **الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث**، بحث منشور في مجلة «**المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية**»، كلية القانون، جامعة بابل، 2014.
3. غنام، محمد غنام:

- **القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوّره (القسم الأول والثاني)**، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة 18، العدد 1، 1994.
- **المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول-المهندس-البناء-صاحب البناء)**»، القسم الثاني، مجلة «**الحقوق**»، جامعة الكويت، السنة 19، العدد الرابع، 1995.

د. **موقع إلكتروني**

- عفلوك، محمد علي عبد الرضا: **الأساس القانوني للعقوبات الإدارية**، كلية الحقوق، جامعة البصرة، العراق، بحث منشور على موقع **مجلة رسالة الحقوق** الالكتروني، نشر بتاريخ 17/ 3/ 2017، على الرابط:

https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2016/03/17/1-2-3/.

هـ. **محاضرات جامعية**

1. المخزومي، وليد مرزة: **النظام القانوني للجزاء الإداري وتطبيقاته في القانون العراقي**، محاضرات أُلقيت على طلبة الماجستير، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، 2012-2013.

و. **أطروحات الدكتوراه**

1. ديش، سورية: **الجزاءات في قانون العقوبات الإداري**، أطروحة دكتوراه، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2018_2019.

2. الشمري، عبد اللّه سعدون: **قضاء الإدارة لنفسها في القانون العراقي، دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2014.

3. العجمي، ناصر حسين محسن أبو جمعة: **الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010.

4. لفته، خالد شاكر: **الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1992.

5. محمود، نجيب شكر: **دور الإدارة في حماية الأخلاق العامة**، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006.

6. مصطفى، أمين محمد: **الحدّ من العقاب في القانون المصري والمقارن**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1993.

ز. **رسائل الماستر**

1. بومدين، كتون: **العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2011.

2. دبار، عيسى: **النظام القانوني للجزاءات الإدارية**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2014.

3. عبد الأمير، لبنى عدنان: **الجزاءات الإدارية العامة**، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.

4. محيبس، إيمان محمود: **واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي – دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 2015.

5. الهاشمي، تاسة: **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة**، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خيضر بسكرة، الجزائر، 2014.

دار بيروت الدولية

للطباعة والنشر والتوزيع

بإدارة الدكتور حسن محمد إبراهيم

بيروت – لبنان

00961373983

موقع المجلة الإلكتروني: www.sadaloulum.com
البريد الإلكتروني: sadaloulum@gmail.com
الرقم التسلسلي المعياري الدولي لتعريف الدوريات الإلكترونية: ISSN 2959-9431