كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد الحادي عشر – العدد الأول - الجزء الثاني - 2022 مجلة العلوم القانونية والسياسية

الجزاء الإداري في نطاق الضبط الإداري

بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

The Administrative Penalty in the Administrative Control Scope

A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمات المفتاحية: الجزاء، الجزاء الإداري، الضبط الإداري.

Keywords: penalty, administrative penalty, administrative control.

تاريخ الاستلام: 2021/5/10 – تاريخ القبول: 2021/6/9 – تاريخ النشر: 2022/12/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2022.11.2.2.5

ميساء عبد المنعم رشيد عبد

جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية

Maysaa AbdulMunaam Rasheed
University of Diyala - College of Law and Political Science
Maysaa2020@uodiyala.edu.iq

الأستاذ المشّرف أ. م. د. منتصر علوان كريم

جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية

Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Muntaser Alwan Kareem
University of Diyala - College of Law and Political Science
muntaser @law.uodiyala.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

يَعّد الجزاء الإداري أسلوب من الأساليِب التنظيمية الوقائية التي تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة على أشخاص لا يرتبطون معها بأي رابطة، مستهدفة من خلاله المحافظة على جميع عناصر النظام العام وبضمنها الآداب العامة التي تشكل الحد الأدنى من القواعد الأخلاقية السائدة في المجتمع، لذلك يُعّد أكثر خطورة وشدّة على الحريات العامة، ويتميّز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات بأنَّ أثره يمتد إلى المستقل لمنع ارتكاب المخالفة، كما ينسحب إلى الماضي أيضاً، ويتخّذ الجزاء الإداري صوراً وأشكالاً متعددةً تتمثل بالجزاءات الإدارية المالية التي تمس الذمّة المالية للشخص؛ كالغرامة مثلاً، والجزاءات الإدارية غير المالية التي تمس بالشخص المخالف لا بذمتّه المالية.

وقد توصلت الدراسة إلى ضرورة فرض هذا النوع من الجزاءات التي تتمايز عن الجزاءات المدنية، والجزاءات الجنائية لما تحققه من سبق في ردع المخالف وزجر غيره لمنعهم من الحاق الضرر بالغير أو ارتكابهم لأفعال مجرمة وفقاً لقانون العقوبات قبل وقوع الجريمة، كما انتهت الدراسة إلى أن من الضرورة إعادة تنظيم عدد من هذه الجزاءات وبما يتلاءم مع تطور القانون الإداري، ونشاطات الإدارة والأفراد على السواء، وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مطالب أوضحنا في المطلب الأول المقصود بالجزاء الإداري وطبيعته وخصائصه، وبيّنا في المطلب الثاني تمييّز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى، ودرسنا في المطلب الثالث صور الجزاء الإداري..

Abstract

Administrative penalty is one of preventive and organizational ways to be imposed by administration upon persons who are don't belong to it. It aims at keeping all elements of the public system including the public ethics of a society. Administrative penalty is distinguished to other penalties since its effect lasts to future so as to prevent committing violation. There are many types of administrative penalty; administrative financial penalty which deals with personal property such as fine and non-financial administrative penalty which deals with the violating person away from personal property.

The Study has reached a conclusion stating that imposing such procedures, which differs to criminal and civil penalties, is necessary since it deters violating people in advance and prevents others from

committing the violation. The study, as well, recommended that penalties should be reorganized so as to correspond with the development of administrative law in addition to the activities of administration and individuals. The study is divided into three chapters; the first is about identifying administrative penalty, the second distinguish the administrative penalty to other penalties, and the third illustrates the types of administrative penalty.

المقدمـــــة

Introduction

يُعّد الجزاء الإداري أسلوب أو أجراء وقائي تفرضه الإدارة على الأفراد في حالة مخالفتهم للنظام العام بجميع عناصره، وبضمنها الأخلاق العامة، ويعّد من أشد خطورة على الحريات العامة، ويتخّذ الجزاء الإداري عدة صور فتكون، أما ذات طابع مالية؛ كالغرامة الإدارية، وأخرى ذات طابع شخصي؛ كالحجز الإداري وغيرها.

أهمية الدراسة:

Significance of the Study:

تكمن أهمية موضوع الجزاء الإداري بكونه من أهم مواضيع القانون الإداري الحديثة نسبياً، فهو ذات أهمية نظرية وعلمية في الدول النامية، بسبب كثرة تدخل الإدارة بكل تفاصيل الحياة اليومية، في حين أهميته من الناحية القانونية تتمثل بالنصوص القانونية الكثيرة التي منحت الإدارة سلطة لفرض تلك الجزاءات.

مشكلة الدراسة:

The Study Problem:

تتمحور مشكلة الدراسة بالبحث والتحليل في موضوع الجزاء الإداري الذي يُعّد من أهم مواضيع القانون الإداري، لذلك تثار عدة أسئلة منها:

1. هل يمكن للإدارة فرض الجزاءات الإدارية لحماية الأخلاق العامة؟
2. هل يتميز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى؟
3. هل يتخّذ الجزاء الإداري أشكال وصور متعددة؟

وبناءً على ما تقدم: فإنَّ هذه الدراسة المتواضعة تحاول الإجابة على هذه الأسئلة.

منهج الدراسة:

Methodology:

اعتمدنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يتمثل في عرض النصوص الدستورية والقانونية، التي أخذت على عاتقها تنظيم عمل الإدارة في فرض الجزاء الإداري، ثم استخدام المنهج التحليلي والمنهج المقارن لمناقشة وتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالجزاء الإداري، ومقارنتها بالنصوص التشريعية في كل من فرنسا ومصر.

نطاق الدراسة:

The Study Scope:

اقتصرت دراستنا للجزاء الإداري على دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، كما تناولنا في البحث قانون العقوبات العراقي رقم(111) لسنة 1969 النافذ، والتشريعات العراقية الأخرى، مع الإشارة إلى قوانين بعض الدول الأخرى كل من (مصر، وفرنسا)، كلما اقتضت متطلبات الدراسة ذلك.

خطة الدراسة:

The Study Structure:

سيتم تناول موضوع البحث من خلال مبحث واحد يتم تقسيمه إلى المطالب الأتية:

المطلب الأول: التعرف بالجزاء الإداري وطبيعته وخصائصه.

المطلب الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى.

المطلب الثالث: صور الجزاء الإداري.

المطلب الأول

Chapter One

المقصود بالجزاء الإداري وطبيعته وخصائصه

Nature and Characteristics of the Administrative Penalty

يُمثل الجزاء الإداري أسلوب جديد من الأساليب التنظيمية التي تلجأ الإدارة إلى استخدامها ليس فقط للمحافظة على جميع عناصر النظام العام؛ كالآداب العامة مثلاً، والتي تُشكل الحد الأدنى من القواعد الأخلاقية السائد في المجتمع، وإنما تستخدمه أيضاً لتحقيق المصالح العامة[1]، ويعّد هذا الأسلوب أو التدبير أكثر خطورةً وشدةً على الحريات العامة، كما أنّ الجزاء الإداري يتداخل ويتشابه مع غيره من الجزاءات الأخرى؛ كالجزاءات الجنائية، والتأديبية، والمدنية في عدة مجالات[2]، ويُعّد الجزاء الإداري أسلوب مُنشَئ ونوع جديد تقوم الإدارة بفرضه على أشخاص لا يرتبطون بأي رابطة أو علاقة معها، مما أدى إلى صعوبة

تقبل الجزاءات الإدارية في بداية الأمر، ولكن مبرر قبولها للجزاء التعاقدي، والجزاء التأديبي، اللذان يكمنان في العلاقة التقاعدية والوظيفية التي تكون مرتبطة مع الإدارة، ومن ثم: إيقاع الجزاء عليه، لذلك: اتفق الفقه على عد الجزاء الإداري أسلوباً وقائياً قمعياً، تتخذه الإدارة من أجل القضاء على كل مصدر من شأنه تهديد الأخلاق العامة[3]، لذلك سوف نُقسَّم هذا المطلب ثلاثة فروع، الأول: المقصود بالجزاء الإداري، والثاني: طبيعة الجزاء الإداري، والثالث: خصائص الجزاء الإداري.

الفرع الأول: المقصود بالجزاء الإداري:

First Section: Identifying Administrative Penalty:

لا يوجد نص تشريعي يصنف ويحدد ويَعرّف الجزاء الإداري فقد حاول الفقه تقديم العديد من التعاريف للجزاء الإداري ومنها:

يعُرف رأي من الفقه الجزاءات الإدارية، على بأنها:" قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية، أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها، وفقاً لشكل الإجراءات المقررة قانوناً غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية، بما يحقق المصلحة العامة"[4].

ويُعرفها رأي أخر بأنهُا: "تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها جهة الإدارة بواسطة إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارسة سلطاتها العامة، بهدف الحد من الأفعال المخالفة للقوانين، والأنظمة، والتعليمات، وردع مرتكبيها بغض النظر عن مراكزهم القانونية لتحقيق النفع العام"[5].

وينظر رأي أخر إلى الجزاء الإداري على أنهُ: "عقاب يعهد المشَّرع سلطة توقيعه إلى جهة إدارية على كل من يخالف التزاماً قانونياً، أو لا يمتثل لأحد القرارات الإدارية"[6].

في حين يعّرفهُ رأي أخر الجزاء الإداري بأنهُ: "التدبير أو الأجراء الذي تتخذه هيئات السلطة الإدارية ضد من يخالف نص قانوني أو تنظيمي بهدف حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة"[7].

الفرع الثاني: طبيعة الجزاء الإداري:

Second Section: The Nature of the Administrative Penalty:

للجزاء الإداري طبيعة خاصة وهو: تدبير وقائي يُراد به أتقاء الأخلال بجميع عناصر النظام العام ومن ضمنها الأخلاق العامة، فأي تهديد يخشى منه الحاق الضرر بالنظام العام يتم إيقاع الجزاء الإداري عليه[8]، إنَّ أسلوب الجزاء الإداري الذي تستعين به الإدارة في المحافظة على الأخلاق العامة، قد يكون إلى جانبه أسلوب الجزاءات الإدارية الجنائية، التي تلجأ الإدارة إلى استخدامها من أَجل معاقبة الأفراد عن أيّ أفعال تم ارتكابها من قبلهم وخلت بالأخلاق العامة، وقد ازدادت سلطات الإدارة في فرض الجزاء الإداري بنوعيه الجنائي، والضبطي[9].

ويثار السؤال هنا، ماهي الجزاءات الإدارية الجنائية؟ وهل هنالك تطبيقات حالية لها في العراق؟ للإجابة على الشق الأول: يقصد بالجزاءات الإدارية الجنائية بأنها:" تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها الإدارة عند ممارستها لسلطات العامة على الأفراد عقاباً لهم على مخالفتهم للقوانين والأنظمة"[10].

إما الإجابة على الشق الثاني: فيمكن القول بوجود كثير من تطبيقات للجزاءات الإدارية الجنائية سابقاً في العراق؛ كالغرامة، والحجز، الوضع في القائمة السوداء وغيرها من الجزاءات الأخرى، ويقصد في الوضع بالقائمة السوداء بأنها:" صورة من صور الجزاءات الإدارية الجنائية في العقود الإدارية التي للإدارة في العراق فرضها على الشخص المخل بتنفيذ التزاماته على نحو معين"[11]. بالرغم من عدم وجود هذه العقوبة ضمن نصوص قانون العقوبات، لكنها من العقوبات الاقتصادية، ومن الأمثلة على ذلك: تنص تعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع وأعمال خطط التنمية القومية في العراق لعام 1988[12] على سلطة وزير التخطيط بتوصية لجنة تسجيل المقاولين العراقيين إدراج أسم أي مقاول أو شركة في القائمة السوداء لمدة لا تزيد على سنتين، إذا لمْ يلتزموا بالآداب المهنة أو أتباع أساليب المنافسة غير المشروعة[13].

إما الحجز فقد خولت قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل صلاحيته للإداريين، فعلى سبيل المثال: قرار رقم (507) في 1981/5/27، الذي خولة وزير الداخلية حجز السائق المخالف لبيانه[14].

إما حالياً فقد تم إلغاء صلاحية تخول الحجز لوزير، أو المحافظ، أو حتى مدير الناحية، استناداً إلى (12/19–أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، التي حظرت الحجز، وكذلك المادة (37/ أولاً– ب) منه، منعت توقيف أو حجز أي شخص إلا بقرار قضائي، وأيضاً المادة(47)منه، نصت على تكون السلطة الاتحادية من ثلاث سلطات تنفيذية، وقضائية، وتشريعية، وتتم ممارسة اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[15]، وهذا يعني عدم حجز أيّ شخص إلاَّ بموجب قرار قضائي، لأن القضاء مستقل ولا سلطان عليه[16].

لذلك: ينبغي معرفة طبيعته من خلال تميز الجزاء الإداري الضبطي عن الجزء الإداري الجنائي، فالجزاء الإداري الضبطي يُفرض قبل ارتكاب الفعل من أجل وقاية وحماية كافة عناصر النظام العام، ومنها: الأخلاق العامة، ولا يوفر أيّ ضمانه للشخص أو الفرد الذي صدر الجزاء بحقه، وتمتلك الإدارة قدر من الحرية عند اختيار الجزاء الذي يتناسب مع التهديد الذي يلحق بالنظام العام[17].

أما الجزاء الإداري الجنائي فتلجأ الإدارة إلى فرضه بناءً على فعل خاطئ ارتكبه الفرد، الهدف من ذلك هو: زجر الجاني وردع الغير من ارتكاب مثل هذا الفعل، ويكون الجزاء الإداري الجنائي قبل توقيعه

متضمن ضمانات للشخص كحق الدفاع مثلاً، ويكون في الأصل مقرر بنص القانون وفقاً لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص"[18]، وينبغي على الإدارة أن لا تقدم عليه إلاّ إذا كان هناك نص قانوني يقرره، لأنهُ جزاء مقيد لحرية الأفراد، لذلك: لا تمتلك الإدارة سلطة تقديرية في ذلك، وإنما يكون من اختصاص المشّرع، لأنها جزاءات تحمل معنى العقاب[19].

فالجزاءات الإدارية قد تكون جنائية أو ضبطية، ولا تعدو إنَّ تكون هذه الجزاءات عبارة عن جزاءات قمعية، وقد تكون جزائية إذا كان الجزاء المتخذ ذو طبيعة جنائية، وتكون وقائية إذا كان الجزاء المتخذ ذو طبيعة ضبطية، وتستطيع الإدارة فرض الجزاء الإداري على أيّ شخص يأتي بفعل يشكل إخلال، أو تهديد، أو انتهاك للأخلاق العامة، سواءً أكان هذا الشخص يرتبط معها برابطة قانونية أم لا، وسواءً أكانت هذه الرابطة عقدية أو تنظيمية[20]،لذلك: فإن هيئات السلطة الإدارية تكون سلطتها غير مطلقة في أتخاذ هذه الجزاءات، لأنها تصاغ بموجب النصوص القانونية أو القرارات الإدارية التنظيمية، ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وتكون خاضعة لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، عند مخالفتها لمبدأ المشروعية[21].

الفرع الثالث: خصائص الجزاء الإداري:

Third Section: Characteristics of the Administrative Penalty:

يتميز الجزاء الإداري الذي توقعه الإدارة بعدة خصائص، منها:

أولاً: الجزاء الإداري توقعه السلطة الإدارية:

تختص السلطة الإدارية بتوقيع الجزاء الإداري بإرادتها المنفردة من دون اللجوء إلى القضاء، وهذا الذي يميزه عن العقوبات الجزائية التي يمتلك القضاء سلطة توقيعها وحدهُ، فهو إذاً قرار أداري يصدر بإرادة منفردة، شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى، إلاّ انه يختلف عن هذه القرارات بخاصية العقاب، وأستقر الفقه عليه، وبعض الكتاب يقولون أن:" ذاتية الجزاء الإداري تنبع من أنه يصدر من جهة غير قضائية، ولكن بواسطة سلطة إدارية، وهذا ما يضفي عليه شكل القرار الإداري من جانب واحد"[22] إذ تعتبر هذه القرارات قرارات إدارية في طبيعتها وليست قرارات قضائية، ومن أَجل صحة الاختصاص في توقيع الجزاء الإداري يجب أنَّ يتم توقيعه من قبل أحد أشخاص القانون العام، أو أحد الأجهزة التابعة لها، كما يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به السلطة الإدارية العامة من امتياز[23]، فإذا كان القرار الصادر بالعقوبة الإدارية مشوب بأحد العيوب فأنه يفقد مشروعيته، مثال ذلك: القرار الصادر من السلطة الإدارية في الحالات غير المصرح لها قانوناً باتخاذه[24].

ثانياً: عمومية الجزاء الإداري:

يتصف هذا الجزاء بالعمومية أيّ: بمعنى لا يقتصر على فئة معينة من الأفراد دون فئة أخرى، وإنما تكون سلطة الإدارة بتوقيع هذا الجزاء ممتدة على جميع الأشخاص الذين يخالفون النص القانوني الذي يخاطبهم، أو القرار الإداري الذي يتعلق بهم، وأَنَّ توقيعيه لا يتوقف على علاقة معينة أو رابطة خاصة تربط الإدارة بالأشخاص الخاضعين لها[25].

أما العقوبة الإدارية فتكون أقرب إلى العقوبة الجنائية، لأنها لا تشترط رابطة خاصة، أو علاقة معية بين الإدارة، وبين الشخص المعاقب، والجزاءات الإدارية تتميز بصفة العمومية، وذلك يرجع إلى عدة أسباب، منها[26]:

1. **العقاب الإداري يكتسب طابعاً تقنياً ومهنياً، وأن أثبات الجرائم الاقتصادية يتطلب تحقيقات ميدانية، وفحوصا محاسبية.**
2. **العقاب الإداري يأخذ بعين الاعتبار مجال اختصاص سلطات الضبط المختلفة، ونوعية الصلاحيات التي منحها إياها المشّرع.**
3. **العقاب الإداري يتلاءم أكثر مع خصوصيات الاقتصاد الحر.**
4. **العقاب الإداري مبدئياً أنسب لردع المخالفات الاقتصادية.**
5. **العقاب الإداري أكثر مرونة وسرعة لمواجهة التغيرات المختلفة.**

ثالثاً: ردعية الجزاء الإداري:

الجزاء الإداري يكون إجراء ضبطي هدفة هو: المحافظة على عناصر النظام العام، والتي تكون الأخلاق العامة من ضمنها، فهذا الأجراء أو التدبير لا ينطوي على معنى العقاب، بل ردع الشخص الذي أدى إلى الأخلال بالنظام العام، وإجباره أيضاً على احترام القانون[27]، لذلك: يتشابه بهذه الخاصية مع الجزاء الجنائي، لأن كلاهما يقع على الفعل أو امتناع عن فعل يشكل خرقاً لنص قانوني، أو قرار إداري، يجب أن توفر الصفة الردعية في الجزاء الإداري في المخالفة المستوجبة إنزالهُ المركز المادي والمعنوي معاً؛ كالجزاء الجنائي مثلاً، سواءً تمثل في صورة الخطأ، أو صورة العمد[28]، فضلاً عن الخصائص الأخرى، التي يتميز بها الجزاء الإداري ومنها: التي يكون فيها الجزاء الإداري مؤقت لا نهائي، أيّ: بمعنى يمكن للإدارة الرجوع عنه، مثال ذلك: إذا كان الشخص قد اظهر استعداده للمحافظة على النظام العام، ومنها: الأخلاق العامة، أو إذا زالت الأسباب التي كانت مخلة بالنظام العام، وكذلك يجمع الجزاء الإداري في آن واحد بين التنفيذ والتدبير، لذلك: يكون أشد خطورة على الحريات العامة[29].

المطلب الثاني

Chapter Two

تمييز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى

Distinguishing Administrative Penalty to other Penalties:

يُعّد الجزاء الإداري تدبير وقائي مؤقت، يراد به:" إلزام الأشخاص بمراعاة قواعد المحافظة على النظام العام وعناصره، ومنها: الأخلاق العامة، وعدم تهديدها أو الإخلال بها، وقد يتداخل ويتشابه مع غيره من الجزاءات الأخرى؛ كالجزاءات التأديبية، والمدنية، والجنائية في عدة مجالات، لذلك: ينبغي معرفة الحدود الفاصلة بينهم"[30]، وهذا ما سوف يتم تناوله في ثلاثة فروع، الأول: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي، والثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني، والثالث: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي.

الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي:

First Section: Distinguishing Administrative Penalty to Disciplinary Penalty:

يُعَرّف الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية على أنهُ:"جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث تُوقَع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها"[31]، وهذا يعني: وجود تشابه بين الجزاء الإداري، وبين الجزاء التأديبي، من حيث: الجهة التي توقع كل منهم، وهي: الإدارة، ولكن يوجد اختلاف فيما بينهما في عدة نواحي:

أولاً: من حيث الأشخاص الذين يقع عليهم الجزاء:

فالجزاء الإداري يقع على الأفراد كافة من دون أيّ تحديد، سواءً كانوا موظفين، أو أفراد عاديين، في حين الجزاء التأديبي يقع على فئة محددة وهم: الموظفين[32].

ثانياً: من حيث الطابع:

فالجزاء الإداري يكون ذو طابع وقائي، في حين الجزاء التأديبي ذو طابع جزائي، أو عقابي، لذلك: لا تُعّد من أساليب الضبط الإداري، لأنها لا تستهدف حماية النظام العام، ولكن يوجد جانب من الفقه يوسع من مدلولات الضبط الإداري، ويدرج العقوبة أو الجزاء التأديبي ضمن الجزاء الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام[33].

ثالثاً: من حيث الهدف:

يهدف الجزاء الإداري إلى زجر المخالفين لنص قانوني أو قرارات إدارية، في حين الجزاء التأديبي يكون منطوي على العقاب، والهدف منه سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[34].

رابعاً: من حيث الأثر الذي يترتب عليه:

يترتب على الجزاء الإداري تقييد الحريات العامة، في حين الجزاء التأديبي يترتب عليه تأخير الترقية، أو الترفيع، أو إنهاء الرابطة الوظيفية[35].

الفرع الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني:

Second Section: Distinguishing Administrative Penalty to Civil Penalty:

إنَّ الجزاء الإداري يختلف عن الجزاء المدني في عدة نواحي ومنها:

أولاً: من حيث الجهة التي تفرضه:

فالإدارة تفرض الجزاء الإداري وليست المحاكم، في حين الجزاء المدني يوقعه القضاء أيّ: المحاكم المدنية[36].

ثانياً: من حيث الغرض:

يكون الغرض من توقيع أو فرض الجزاء الإداري هو: المحافظة على النظام العام وبضمنها الأخلاق العامة، ومعاقبة كل الأفعال التي تؤدي إلى الأخلال بها أو انتهاكها، في حين الجزاء المدني يكون الغرض من توقيعه هو: منع مخالفة القواعد الآمرة المتمثلة: بالآداب العامة، أو الأخلاق العامة الذي نص عليها القانون المدني[37].

ثالثاً: يشكل الجزاء الإداري عبئاً على الحقوق والحريات:

فيفرض قيد على الحرية الشخصية؛ كالاعتقال مثلاً، في حين الجزاء المدني يؤدي إلى إبطال، أو أناقص الالتزام، أو العقد، أو يحكم بالتعويض للمتضرر في حالة مخالفة شروط العقد لقاعدة آمرة[38].

رابعاً: من حيث الهدف:

يهدف الجزاء الإداري إلى زجر وردع المخالفين للأنظمة والقوانين، في حين يهدف الجزاء المدني إلى جبر الضرر، وذلك من خلال إعادة التوازن بين ذمتين ماليتين[39].

خامساً: من حيث الأثر:

يمتد أثر الجزاء الإداري إلى المستقبل من أَجل منع ارتكاب المخالفة مستقبلاً، ويمكن أن ينسحب أثرهُ إلى الماضي أيضاً، كما هو الحال بالنسبة للإزالة الإدارية، في حين أن أثر الجزاء المدني ينسحب على الماضي فقط[40].

سادساً: من حيث الإطار:

نجد في اطار القانون العام الجزاء الإداري الذي يحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها، وتكون متمتعة تجاه الأفراد بامتيازات السلطة العامة، في حين يقع الجزاء المدني في إطار القانون الخاص الذي يحكم علاقات الأفراد مع بعضهم البعض، ويكونون على قدم المساواة فيها[41].

الفرع الثالث: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي:

Third Section: Distinguishing Administrative Penalty to Criminal Penalty:

يتفق الجزاء الجنائي مع الجزاء الإداري بأن لكل منهما جزاء محدد، ومنصوص عليه في القانون، لكل من يخالف القاعدة القانونية[42]، إلاّ أنهما يختلفان في عدة نواحي ومنها:

أولاً: من حيث صدوره:

يصدر الجزاء الإداري من الإدارة، في حين يصدر الجزاء الجنائي من المحاكم[43].

ثانياً: من حيث التأقيت:

الجزاء الإداري مؤقت ليس نهائياً، يكون القصد منه هو: إلزام الأفراد بمراعاة قواعد الأخلاق العامة، في حين الجزاء الجنائي يكون نهائياً[44].

ثالثاً: من حيث الغاية:

تكون غاية الجزاء الإداري المحافظة على النظام العام وبضمنها الأخلاق العامة، لذلك تكون وظيفته وقائية، في حين غاية الجزاء الجنائي هي: ردع الجاني، فتكون وظيفته علاجية[45].

رابعاً: من حيث الرجوع:

يجوز للإدارة الرجوع عن الجزاء الإداري، إذا تبين لها زوال الأسباب التي تهدد النظام العام وبضمنها الأخلاق العامة، في حين لا يجوز ذلك في الجزاء الجنائي، لأنه يتمتع بحجية الأمر المقضي به[46].

فضلاً عن ذلك يوجد اختلاف بين الجزاء الإداري وبين التدبير الاحترازي، فمن حيث الغاية، الجزاء الإداري غايته المحافظة على النظام العام وبضمنها الأخلاق العامة في المجتمع، ولا يمكن إيقاعه على جريمة وقعت منصوص عليها في قانون العقوبات، في حين التدابيّر الاحترازية تمثل الإجراءات التي يواجه المجتمع بها الخطورة الإجرامية، لذلك: تسمى تدابير أمنية، فعلى الرغم من الاختلاف بينهما ألا انهما يتفقان بأن كل منهما إجراء أو تدبير ذو طابع وقائي[47].

المطلب الثالث

Chapter Three

صور الجزاء الإداري

Types of Administrative Penalty

يتخذ الجزاء الإداري الذي يُعّد أسلوب من الأساليب أو الوسائل التي تفرضها هيئات السلطة الإدارية على المخالفين، مستهدفة من خلاله المحافظة على النظام العام وبضمنها الأخلاق العامة، صوراً وأشكالاً متعددة فتكون: أما جزاءات إدارية مالية، أو جزاءات غير مالية، وهذا ما سوف يتم تناوله في فرعين، الأول: الجزاءات الإدارية المالية، والثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية.

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية:

First Section: Financial Administrative Penalties:

إنَّ الجزاءات المالية لا تنصب على شخصية الشخص المحكوم بها وإنما على ذمته المالية، وتعد هذه الجزاءات من أهم الجزاءات الإدارية وأكثرها شيوعياً، والتي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة المخالفات، أو الخرق لبعض القوانين، والأنظمة، وتتنوع هذه الجزاءات لدرجة لا يمكن حصرها[48]، ولكن سوف يتم تناول الجزاءات الإدارية المالية الأكثر شيوعاً وهي:

أولاً: الغرامة الإدارية:

عَرّف قانون العقوبات العراقي الغرامة بأنها:"هي إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى الخزينة العامة المبلغ المعين في الحكم، وتراعي المحكمة في تقدير الغرامة حالة المحكوم المالية والاجتماعية..."[49].

ويقصد بالغرامة الإدارية:"كل مبلغ من النقود يفرض على المخالف من قبل الإدارة، بدلاً من متابعة الشخص عن الفعل المقترف جنائياً"[50].

وعَرّفت أيضاً بأنها:"إلزام شخص أو أشخاص معينين بدفع مبلغ معين إلى الإدارة؛ كعقوبة عليه بناءً على قرار إداري صادر منها على وفق اختصاصاتها القانونية"[51].

فالغرامة الإدارية تُعّد كالغرامة الجنائية جزاء مالي، إلاّ أنها تختلف عنها في عدة فوارق أهمها:

1. تقرر السلطة الإدارية الغرامة الإدارية، في حين تقرر السلطة القضائية الغرامة الجنائية.
2. يرد وقف التنفيذ على الغرامة الجزائية من دون الغرامة الإدارية، وفقاً للقواعد العامة يجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع في أمور مستعجلة حتى يتم الفصل في الطعن بالقرار الصادر بالغرامة الإدارية[52].

3. يتحدد مقدار الغرامة الجنائية بتفاوت بين مقدارين أحداهما يتمثل: بالحد الأدنى، والثاني: بالحد الأقصى، في حين يتحدد مقدار الغرامة الإدارية على نحو متنوع ومختلف في آن واحد.
4. تتحول الغرامة الجنائية إلى الحبس في حالة عدم دفع المبلغ، في حين الغرامة الإدارية لا تتحول إلى حبس[53].

ثانياً: المصادرة الإدارية:

وهي نوع من الجزاءات الإدارية المالية التي تخول الإدارة بنزع ملكية مال معين من مالكة بدون مقابل، وأضافته إلى الخزينة العامة للدولة بموجب نص تشريعي[54].

وتكون المصادرة نوعين، أما مصادرة أداريه عامة، يكون محلها كل ثروة الشخص، وهي محظورة دستوريًا، أو مصادرة خاصة، يكون محلها شيء معين، أو قد ترد المصادرة على مطبوعات تكون حيازتها ممنوعه قانونًا، مثل ذلك: المطبوعات الممنوعة المخلة بالآداب والأخلاق العامة، والتي تكون مثيره للرأي العام[55].

ومن أشهر صور المصادرة الإدارية في فرنسا هي: مصادرة المطبوعات والصحف التي تنشر الفضائح، وفي ظل دستورها الحالي قد تستند الإدارة في المصادرة الإدارية، أما على نص المادة (16)[56] من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل لغاية عام 2008، أو تكون مصادرتها الإدارية تطبيقاً لنص المادة (3) من قانون الطوارئ الصادر في 3 أبريل {نيسان} عام 1955، التي نصت على التدابير الاستثنائية التي يجوز أن يتخذها رئيس الجهورية عند إعلان حالة الطوارئ، والتي تكون من بينها تدابير فرض الرقابة على الصحف، لذلك: ذهب القول إلى أن الإدارة يجوز لها أتخاذ ما تراه ملائماً من الإجراءات، ومنها: المصادرة التي تقيد حرية الصحافة[57]، فلا يختلف مفهوم المصادرة الإدارية في مصر عما في فرنسا، والتي تتمثل: بقيام الإدارة بمصادرة المال من دون أن تستند إلى حكم قضائي، ولها صوره متعددة ومن بينها: مصادرة المطبوعات والمنشورات التي تتضمن بيانات من شأنها تهديد الأخلاق العامة، والقضاء الإداري المصري قد أيد استخدام أسلوب المصادرة الإدارية[58].

أما في العراق فقد نظمت المصادرة الإدارية من خلال نصوص قانونية متعددة، فقانون المطبوعات العراقي رقم (206) لسنة 1968 النافذ، لم يمنح السلطة الإدارية في الظروف العادية أيقاع الحجز أو المصادرة الإدارية على المطبوعات الوطنية، وإنّما اكتفى بتقرير سلطة الإدارة في إنذار مالك المطبعة عند مخالفتها لأحكام القانون، في حين المشّرع العراقي أجاز للإدارة مصادرة جميع نسخ المطبوعات إذا كانت تتضمن الأمور الممنوعة، ومنها ما ينافي الآداب والقيم الخلقية[59]، ويكون من اختصاص اللجان المشتركة

التي أصدرت قرارات بموجب قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية رقم (64) لسنة 1973 المعدل، بشأن مصادرة أشرطة فيديوهات أو كاسيتات غير مجازة من وزارة الأعلام والثقافة مستند إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (19) لسنة 1997[60].

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية:

Second Section: Non-financial Administrative Penalties:

تستطيع الإدارة توقيع الجزاءات الإدارية غير المالية فضلاً عن الجزاءات الإدارية المالية، والتي تتمثل: في الحرمان من بعض الحريات والحقوق والامتيازات، وتكون هذه الجزاءات أقسى من الجزاءات الإدارية المالية، بسبب مساسها بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية[61]، وهي: أما جزاءات إدارية سالبة أو مقيدة للحرية، أو جزاءات مانعة أو مقيدة للحرية، وسنحاول بيانها في ما يأتي:

أولاً: الجزاءات الإدارية السالبة أو المقيدة للحرية:

وهي الجزاءات التي توقعها الإدارة على الشخص في حالة مخالفته للقوانين، والأنظمة (اللوائح)،والتي تكون أشد قسوة وخطورة على الحريات والحقوق، لأنها تمس بشخصية المخالف، وليس في ذمته المالية، ومن هذه الجزاءات: الاحتجاز الإداري، وهو من أهم صور وتطبيقات الجزاءات الإدارية الوقاية غير المالية، إذ يُعَرّف بأنهُ: "تقييد الحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة بقصد وقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة من الشخص المحتجز، وذلك وفقاً لأحكام القانون"[62].

كما يُعَرّف بأنهُ: "إجراء وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وتأمر به سلطة غير قضائية، استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، ويلجأ إليه من أَجل حماية أمن المجتمع وسلامته"[63].

والحجز الإداري يكون في الظروف العادية، هو: سلب مؤقت للحرية والذي تقوم به السلطة الإدارية، ويكون موجه إلى الحرية الشخصية للفرد، فيسلب هذه الحرية بصورة مؤقتة من دون أي حكم قضائي صادر من السلطة القضائية[64].

إنَّ الحجز الإداري يُعّد من أكثر الجزاءات التي تصدرها الإدارة خطورة على الحريات العامة، وتستخدمهُ الإدارة في حالات محدودة من أَجل مواجهة انتهاكات الأخلاق العامة التي يكون من المتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، ويكون اللجوء إلى استخدام أسلوب الحجز الإداري نادراً في الدول الديمقراطية، على عكس الدول التي يكون نظامها السياسي دكتاتورياً[65]، ففي ظل النظام البائد في العراق صدرت عن مجلس قيادة الثورة المنحل العديد من القرارات المتلاحقة التي خولت بموجبها السلطات

القضائية للإداريين[66]، مثال ذلك: قراري مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (13) لسنة 1969،والقرار رقم (1333) لسنة 1984، اللذين أعطيا للوزراء ومن هم في درجتهم والمحافظين سلطة الحجز[67].

ثانياً: الجزاءات الإدارية المانعة، أو المقيدة للحرية:

وهي الجزاءات التي تعد أقسى في وقعها من الجزاءات المالية، ولهذا فإن تبرير سلطة الإدارة عند توقيع الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة يبدو أكثر صعوبةً مقارنةً مع تبرير سلطتها عند فرض جزاءات إدارية مالية، لأن هذه الجزاءات تمس شخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، الأمر الذي دفع التشريعات المقارنة، والتشريع العراقي إلى تقييد سلطة الإدارة بفرض هذه الجزاءات الإدارية بضمانات قانونية متعددة من أجل ضمان مشروعيتها[68].

وعليه كيف نظم المشّرع العراقي الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق في منظومته القانونية؟ وما هي هذه الجزاءات؟

بعد استقراء النصوص القانونية في التشريع العراقي، نجّد المشّرع قد نص على مجموعة من الجزاءات الإدارية، لذلك: سوف نركز من خلال دراستنا على الأهم والأكثر شيوعاً، والتي تكون متمثلة أساساً: بسحب أو إلغاء الترخيص، أو غلق المنُشأة أو المحل، أو المنع من مزاولة المهنة، وهذا ما سيتم تناوله:

1. سحب أو إلغاء الترخيص:

يُعّرف بصفه عامة بأنهُ: "الجزاء الذي تقوم السلطة الإدارية المختصة بفرضه على من يخالف الشروط والضوابط الخاصة بالترخيص لممارسة نشاط أو عمل معين"[69]، إنَّ كل ما يصدر عن السلطة الإدارية أو شبه الإدارية أحياناً من أعمال أو تصرفات قانونية، ووسيلة قانونية تمارس بمقتضاها هذه الأخيرة رقابتها على الحريات والنشاطات الفردية[70].

ويتمثل سحب الترخيص: إمَّا في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية، أو وقف ممارسة هذا الحق لمدة مؤقتة[71]، وقد تسحب الإدارة الترخيص من دون أنَّ يتوفر معنى الجزاء في ذلك، وإنما يكون السحب وفقاً لمقتضيات النظام العام، ومن أجل مواكبة الظروف المستجدة من دون وجود أيّ خطأ ينسب إلى المرخص له، ومن صور سحب أو إلغاء الترخيص بوصفه الجزاء الإداري الذي توقعه الإدارة على المحلات التي تخالف شروط وضوابط الترخيص: قرار الإدارة بسحب ترخيص بيع بعض الصحف، بسبب نشرها صوراً أو أقوال تمس بالأخلاق العامة في المجتمع[72].

أمَّا في مصر أجاز المشّرع للإدارة سحب الترخيص واعتبرهُ صورة من صور الجزاءات الإدارية، ونظم ذلك في العدد من القوانين ومنها: قانون رقم (66) لسنة 1973 المعدل بقانون رقم (121) لسنة 2008

في المادة (72) الذي أجاز سحب تراخيص قيادة السيارة إذا ارتكبت أفعال مخالفة للآداب والأخلاق العامة داخل السيارة أو سمح بذلك[73]، وكذلك نصت المادة (9) من قانون رقم (140) لسنة 1956 المعدل بقانون رقم (174) لسنة 1960 بشأن إشغال الطرق العامة، بأنَّ للسلطة الإدارية أن تصدر قرار بإلغاء الترخيص وفقاً لمقتضيات النظام العام والآداب العامة[74].

أمَّا في العراق أجاز القسم(9)من آمر سلطة الائتلاف رقم(65) لسنة 2004،الخاص بالمفوضية العراقية للاتصالات والأعلام، لهيئة الأعلام والاتصالات أيقاع عدة عقوبات، ومنها: سحب أو إلغاء الترخيص، وذلك من أجل الانصياع لشروط وضوابط وأحكام الترخيص ونصوص القواعد القانونية والأنظمة (اللوائح) الأخرى[75]، كما أجازت المادة (12) من قانون المطابع الأهلية رقم (5) لسنة 1999 النافذ، أيضاً لوزير الأعلام سحب إجازة التأسيس في حالة قيام مالك المطبعة أو مديرها بطبع ونشر وترويج المطبوعات المخلة بالحياء والآداب العامة، ويمكن أن يتم التمييز بين سحب الترخيص، وبين المصادرة، فالمصادرة تقع على أموال الشخص الذي يكون له حقوق ملكية عليها، أما سحب الترخيص لا يقع على أموال، ولا يرتب أيّ حقوق ملكية، بل هو ترخيص مؤقت[76].

2. غلق المنشأة أو وقف النشاط:

يُعَرّف الغلق بأَنَّهُ:"عبارة عن جزاء إِداري ينصب على الشيء محل المخالفة"[77]. كما يُعَرّف بأَنهُ: "الأجراء الذي تتخذه الإدارة من أجل تنفيذ صلاحياتها القانونية، والتي تعمد من خلالهُ إلى غلق المنشأة، أو المحل، أو المكتب، أو المصنع، وتوقف تسييرهِ بصفة دائمة أو مؤقتة"[78].

وكذلك يُعَرّف بأنهُ: "جزاء إِداري تصدره السلطات الإدارية المختصة يتضمن إغلاق المنشأة لمخالفتها وإخلالها للقوانين واللوائح، أما وقف النشاط، فيقصد به الزام المنشأة بإيقاف العمل بالمنشأة، دون أغلاقها"[79].

فالغلق نوعان: أما بصورة نهائية فيكون من اختصاص السلطة القضائية، لأنه يشكل أكثر خطورة على الشخص المخالف، أو بصورة مؤقتة فيكون من اختصاص الإدارة فيصدر بصورة جزاء على من يخالف القوانين والأنظمة (اللوائح)[80].

فالغلق الإداري قد ينال مصلحتين للفرد الأولى تتمثل: في الذمة المالية له، وذلك من خلال قطع إيراداته، والثانية وهي الأهم التي تتمثل: في منع أو تقييد حريته، من خلال منعه من مزاولة نشاط أو عمل معين، ففي فرنسا مثلاً، الوزير والمحافظ لهم سلطة وفق المادة (62) من قانون تداول الخمور بغلق المحلات التي تبيع الخمور لمدة لا تزيد عن ستة أشهر للحفاظ على النظام العام، والصحة، والآداب العامة[81].

أما في مصر أجازت المادة (29) من قانون المحال العامة رقم (371) لسنة 1956،بأن تغلق الملاهي أو المحال إدارياً في حالة وقوع أفعال مخالفة للآداب العامة أو النظام العام[82].

أما في العراق فقد أجيز للوزير أو من يخوله غلق المطبعة، أو المحل نهائياً، إذا قام مالك المطبعة أو من يديرها رسميا بطبع، ونشر، وترويج المطبوعات المخلة بالحياء والآداب العامة[83]، وأجاز أيضاً قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية النافذ للوزير أن يقرر غلق أيّ دار للسينما لمدة لا تتجاوز أسبوعين إذا ثبت بحكم قضائي ارتكاب مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الصادر بموجبه[84]، كَعرض أفلام مخالفة للأخلاق العامة.

3. المنع من مزاوله المهنة أو النشاط:

هو الجزاء الذي تصدره السلطة الإدارية، وتقصد من خلاله حرمان فرد أو أكثر من مزاولة مهنة أو نشاط معين، نتيجة ارتكابهم أفعال مخالفة للقوانين والأنظمة[85].

أنواع المنع:

أ. المنع الجزئي: هو منع فرد أو أكثر من فرد عن مزاولة المهنة لمدة معينة، مثال ذلك: هو ما نص عليه قانون الفرق المسرحية العراقي رقم (8) لسنة 2002 النافذ، في المادة (14 /ج) والتي جاء فيها:" للوزير أو من يخوله بناء على توصية اللجنة الدائمة للفرق المسرحية...أيقاف الفرقة عن العمل...مدة لا تزيد على (180) مئة وثمانين يوما"[86]،وهذا يعني: إنَّ بإمكان الوزير أو من يخوله أنَّ يوقف الفرقة عن العمل لمدة معينة في حالة ثبوت مخالفتها لأهدافها، والتي من بينها إنَّ لا تكون متعارضة مع الأخلاق أو الآداب العامة[87].

ب. المنع الكلي: هو منع شخص أو أكثر من مزاولة المهنة منعاً كلياً في حالة ارتكابهم أفعال مخلة بالأخلاق والآداب العامة، ومثال ذلك: ما نص عليه قانون الفرق المسرحية الذي جاء فيه:" تُحل الفرقة بقرار مسبب من اللجنة الدائمة للفرق المسرحية... إذا قامت بأعمال من شأنها الأخلال بالنظام العام، أو الآداب العامة"[88]، وهذا يعني: أنَّ بإمكان اللجنة حل الفرقة بشكل كامل إذا قامت بأفعال مخالفة للأخلاق العامة في المجتمع.

وخلاصة القول: من خلال ما تقدم إنَّ الإدارة تستطيع حماية الأخلاق العامة من خلال الوسائل والأساليب التي تمتلكها، المتمثلة: بالقرارات الإدارية التنظيمية، والقرارات الإدارية الفردية الضبطية، وكذلك التنفيّذ المباشر لهذه القرارات، وأيضاً من خلال فرض الجزاء الإداري هو: إجراء تفرضه هيئات السلطة الإدارية تستهدف من خلاله المحافظة على جميع عناصر النظام العام وبضمنها الآداب العامة التي تشكل

الحد الأدنى من القواعد الأخلاقية السائد في المجتمع، وتكون مستقلة في إيقاعه على المخالف بعيداً عن السلطة القضائية، لذلك: هو يجمع بين خصائص التدبير والتنفيذ في آن واحد، إلاَّ أنهُ يكون تدبيراً مؤقتاً وليس نهائياً.

الخاتمـــــــة

Conclusion

بعد الانتهاء من هذا البحث الذي بعنوان (الجزاء الإداري) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات والتي تتمثل بالآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

First: Conclusions:

1. يُعّد الجزاء الإداري أسلوب جديد من أساليِب التنظيم الضبطي التي تلجأ إليها الإدارة للمحافظة على النظام العام بجميع عناصره، وبضمنها الآداب العامة التي تشكّل الحد الأدنى من الأخلاق العامة، ويُعد أسلوب أكثر خطورة على الحريات العامة.
2. يتميّز الجزاء الإداري بذاتية خاصة فهو من حيث الشكل قرار إداري، أما من حيث الموضوع فهو لا ينطوي عليه معنى العقاب، بل ردع الفرد المخالف للقوانين والأنظمة وهذا ما جعل له كيان مستقل عن الجزاءات الأخرى، وأنّ أهم ما يترتب على هذا الاستقلال هو إمكانية الإدارة على فرضه إلى جانب الجزاءات الأخرى؛ كالجنائية مثلاً.
3. يتخّذ الجزاء الإداري صوراً وأشكالاً متعددةً تتمثل بالجزاءات الإدارية المالية التي تمّس الذمّة المالية للشخص؛ كالغرامة مثلاً، والجزاءات الإدارية غير المالية التي تمّس بالشخص المخالف لا بذمّته المالية.
4. لمْ يتبّنَ المشرّع العراقي نظاماً موحداً لفرض الجزاء الإداري، ولمْ يضع تشريعاً خاصاً به، وإنّما نصّ على ذلك الاختصاص في تشريعات متفرقة.

ثانياً: المقترحات:

Second: Suggestions:

1. تقترح الباحثة بأّنّه إذا كان السماح للإدارة لاعتبارات واقعية وعملية، توقيع الجزاءات فينبغي أن تقتصر على الجزاءات الإدارية المالية دون الجزاءات الإدارية السالبة أو المقيّدة للحرية نظراً لخطورة هذه الجزاءات، لكون القضاء يرجع توقيعها لما يتمتع به من حيادية ونزاهة ودراية وما يوفره من ضمانات للأفراد بشأنها.

2. تقترح الباحثة أنّ من الضرورة فرض هذا النوع من الجزاءات التي تتمايز عن الجزاءات المدنية، والجزاءات الجنائية لما تحققه من سبق في ردع المخالف وزجر غيره لمنعهم من الحاق الضرر بالغير أو ارتكابهم لأفعال مجرمة وفقاً لقانون العقوبات قبل وقوع الجريمة.
3. تقترح الباحثة أنّ من الضرورة إعادة تنظيم عدد من هذه الجزاءات وبما يتلاءم مع تطور القانون الإداري، ونشاطات الإدارة والأفراد على السواء.
4. تقترح الباحثة أن يتولى المشّرع العراقي مهمة إصدار تشريع خاص وموحدّ لأحكام الإجراءات الإدارية عند النظر في المنازعات بدلاً من تركها متفرقة بين تشريعات متعددة مما يصعب على الإدارة معرفتها والإلمام بها.
5. تقترح الباحثة أنّ على المشّرع العراقي إلغاء جميع النصوص القانونية وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحّل التي تمنح الإدارة حق الحجز أو ما يسمى (بالاحتجاز الإداري)، لأنه يمثل أكثر خطورة وشدّة على الحقوق والحريات العامة.

الهـــوامـــش

End Notes

(1) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص395.

(2) نجيب شكر محمود ،سلطة الإدارة في حماية الأخلاق العامة واثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 2006، ص98.

(3) مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين ، 2014، ص141.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010، ص66.

(5) د. محمد حسن مرعي الجبوري، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2014، ص62–63.

(6) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، إسكندرية ، مصر، 2000، ص13.

(7) ينظر: د. سجى محمد عباس الفاضلي ،دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، 2017، ص 307.

(8) المصدر نفسه، ص308.

(9) نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص100.

(10) المصدر نفسه، ص100.

(11) د. محمد حسن مرعي ، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية (دراسة تحليله مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2018، ص109.

(12) منشور في جريدة الوقائع العراقية ، عدد(3186)، بتاريخ 1/25/ 1988، ص79.

(13) د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية (دراسة تحليله مقارنة)،مصدر سابق، ص95.

(14) لمزيد من التفاصيل ينظر: ميثم فالح حسين ، حق السرعة في إجراءات الدعوى الجزائية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2011، ص67–76.

(15) ينظر: المادة(47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد(4012)، بتاريخ 28/ 12/ 2005.

(16) المادة (87) من ذات الدستور والتي تنص على:" السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون".

(17) نجيب شكر محمود، مصدر سابق ص100.

(18) د. علي محمد بدير ، وأخرون، مبادئ وأحكام القانون الأدري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص351.

(19) د. محمد حسن مرعي ، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية(دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص109.

(20) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق، ص101.

(21) د. مهند قاسم زغير ، مصدر سابق ، ص142.

(22) بيدوش أمال، محاجبي ريمة، الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945– قالمة ، 2016–2017، ص11–12.

(23) المصدر نفسه، ص12.

(24) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص25.

(25) حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها (دارسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع ، بدون مكان نشر ، 2018، ص26–27.

(26) بيدوش أمال ، محاجبي ريمة ، مصدر سابق، ص12–13.

(27) مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص142.

(28) ينظر: د. محمد باهي أبو يونس ، مصدر سابق ، ص19–20.

(29) مهند قاسم محمد ، مصدر سابق، ص142.

(30) المصدر نفسه، ص143.

(31) محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، إسكندرية، مصر، 2008، ص195.

(32) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق ، ص103.

(33) مهند قاسم زغير ، مصدر سابق ، ص143.

(34) د. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، إسكندرية ، مصر، 2012، ص361.

(35) نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص103.

(36) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص312.

(37) ينظر: نجيب شكر محمود ، مصدر سابق، ص102.

(38) مهند قاسم زغير ، مصدر سابق ، ص143.

(39) بيدوش أمال، محاجبي ريمة، مصدر سابق، ص19.

(40) المصدر نفسه، ص19.

(41) المصدر نفسه، ص18.

(42) د. حسام مرسي ، مصدر سابق ، ص362.

(43) مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص144.

(44) ينظر: نجيب شكر محمود، مصدر سابق ، ص102.

(45) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص311.

(46) مهند قاسم زغير ، مصدر سابق، ص144.

(47) المصدر نفسه ، ص144.

(48) نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2010–2011، ص61–62.

(49) ينظر: المادة (91) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد(1778)، بتاريخ 15/9/ 1969.

(50) نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص62–63

(51) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق، ص105.

(52) بيدوش أمال، محاجبي ريمة، مصدر سابق ، ص21.

(53) المصدر نفسه، ص21.

(54) نسيغة فيصل، مصدر سابق، ص67.

(55) بيدوش أمال ، محاجبي ريمة ، مصدر سابق ، ص25–26.

(56) تنص المادة على:" إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلس البرلمان والمجلس الدستوري...".

(57) (ينظر: مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص147.

(58) (المصدر نفسه ، ص147–148.

(59) ينظر: المادة (20/ب) من قانون المطبوعات رقم (206) لسنة 1968 النافذ، منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد(1677)، بتاريخ 1/5/ 1969.

(60) منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (3662)، بتاريخ 24/ 3/ 1997،ص44– نقلا عن نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص104.

(61) ينظر: كتون بومدين، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر –بلقايد، الجزائر، 2011، ص42.

(62) د. أحمد عبد اللاه المراغي، جرائم التعذيب والاعتقال (دراسة مقارنة)، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية ،بدون مكان نشر، 2015، ص82.

(63) بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الأزهر– غزة، 2013 ، ص64.

(64) نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص103.

(65) المصدر نفسه، ص104.

(66) م. عدنان محمد جميل ويس زه نكه نة، التبسيط في إجراءات الدعوى الجزائية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص140–141.

(67) ينظر: قراري مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (13) لسنة 1969 والقرار رقم (1333) لسنة 1984، أشار اليهم – حسام محسن عبد العزيز، مصدر سابق، ص28–29 في الهامش رقم (4).

(68) نسيغة فيصل، مصدر سابق، ص69.

(69) م. سحر فؤاد مجيد ، الجرائم المستحدثة (دراسة معمقة في عدة جرائم)،ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص242.

(70) بيدوش أمال، محاجبي ريمة، مصدر سابق، ص32.

(71) نسيغة فيصل، مصدر سابق، ص70.

(72) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق ، ص105.

(73) مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص149.

(74) عبد المجيد غنم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط ،2011، ص54.

(75) ينظر: القسم (9) من الأمر– منشور في جريدة الوقائع العراقية، عدد (3982) في حزيران 2004، ص168.

(76) نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص106.

(77) بيدوش أمال، محاجبي ريمة، مصدر سابق، ص29.

(78) سليماني هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2012–2013، ص193.

(79) م. سحر فؤاد مجيد، مصدر سابق، ص241.

(80) نسيغة فيصل، مصدر سابق، ص80.

(81) نجيب شكر محمود، مصدر سابق، ص106.

(82) عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، مصدر سابق، ص54.

(83) ينظر: المادة (12/ أولا) من قانون المطابع الأهلية رقم (5) لسنة 1999 المعدل بقانون رقم (5) لسنة 2019، منشور في الوقائع العراقية، بالعدد(3778)، بتاريخ 14/ 6/ 1999.

(84) ينظر: المادة (5/20) من قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية رقم (64) لسنة 1973 المعدل، منشور في الوقائع العراقية، بالعدد(2254) بتاريخ 12/6/ 1973.

(85) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق ، ص107.

(86) المادة (14/ أولا – ج) من قانون الفرق المسرحية العراقي رقم (8) لسنة 2002 النافذ، منشور في الوقائع العراقية، بالعدد(3923)، بتاريخ 2002/3/25.

(87) نجيب شكر محمود ، مصدر سابق ، ص107.

(88) المادة (15/ أولا – ب) من قانون الفرق المسرحية العراقي رقم (8) لسنة 2002 النافذ.

المصـــــــادر

References

أولاً: الكتب:

First: Books:

I. د. أحمد عبد اللاه المراغي، جرائم التعذيب والاعتقال (دراسة مقارنة)، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون مكان نشر، 2015.

II. حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها (دارسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، 2018.

III. د. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، إسكندرية ، مصر، 2012.

IV. د. سجى محمد عباس الفاضلي ،دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، 2017.

V. 5–م. سحر فؤاد مجيد، الجرائم المستحدثة (دارسة معمقة ومقارنة في عدة جرائم)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2019.

VI. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010.

VII. م. عدنان محمد جميل ويس زه نكه نة ، التبسيط في إجراءات الدعوى الجزائية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2018.

VIII. د. علي محمد بدير ، وأخرون، مبادئ وأحكام القانون الأدري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر.

IX. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، إسكندرية ، مصر، 2000.

X. د. محمد حسن مرعي الجبوري، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2014.

XI. د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية (دراسة تحليله مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2018.

XII. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، إسكندرية، 2008.

XIII. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

Academic Theses and Dissertations:

I. بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة الأزهر – غزة ، 2013.

II. بيدوش أمال ، محاجبي ريمة ، الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945– قالمة ، 2016–2017.

III. 3-- سليماني هندون ، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012–2013.

IV. عبد المجيد غنم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط ،2011، ص54.

V. كتون بومدين، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر –بلقايد ، الجزائر ، 2011.

VI. مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للأدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين ، 2014.

VII. ميثم فالح حسين، حق السرعة في إجراءات الدعوى الجزائية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2011.

VIII. نجيب شكر محمود ،سلطة الإدارة في حماية الأخلاق العامة واثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)،أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 2006.

IX. نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2010–2011.

ثالثاً: التشريعات:

Third: Legislations:

أ- الدساتير:

A: Constitutions:

I. دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

ب- القوانين:

B: Laws:

I. قانون المطبوعات رقم (206) لسنة 1968 النافذ.

II. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 النافذ.

III. قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية رقم(64) لسنة 1973 المعدل.

IV. قانون المطابع الأهلية رقم(5) لسنة 1999 النافذ.

V. قانون الفرق المسرحية العراقي رقم (8) لسنة 2002 النافذ.

رابعاً: أوامر سلطة الائتلاف:

Fourth: Coalition Authority Orders:

I. أمر سلطة الائتلاف رقم(65) لسنة 2004،الخاص بالمفوضية العراقية للاتصالات والأعلام، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، عدد (3982) في حزيران 2004.

خامساً: الأنظمة الداخلية والتعليمات:

Fifth: Local Systems and Instructions:

I. تعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع وأعمال خطط التنمية القومية في العراق لعام 1988، منشور في جريدة الوقائع العراقية، عدد(3186)، بتاريخ 1/25/ 1988.