شرعية الجزاءات الإدارية الجنائية المترتِّبة على مخالفة الحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد- ١٩

م. زينة يونس حسين
كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة-الجامعة المستنصرية

الملخص

إنَّ التدابير الوقائية التي تتخذها الإدارة بشأن الحظر الصحي الوقائي من وباء كورونا؛ تضمن الوقاية والحماية للمجتمع والأفراد، إذ أنَّ حق المجتمع له أولوية قصوى لا يتهاون القانون بشأنها، وعليه فإنَّ مخالفة الحظر الصحي الوقائي، وما اقترفه البعض من عدم الالتزام به أو التهاون في تطبيقه؛ يعد مخالفة لما تصدره الإدارة من لوائح تعد الوسيلة الأساسية لقيامها بمباشرة نشاطها الإداري، وتمثل في ذات الوقت مصدراً لقواعد القانون في مختلف المجالات، ومن ثم فإنَّ التجاوز عليها يقتضي فرض الجزاءات الإدارية الجنائية بحق من يخالفها سواءً كان متعمداً أم نتيجة خطأ، وهذا يتطلب ونحن في هذا الظرف الوبائي الكبير، أن تكون لدى الجهات المنفذة لتلك اللوائح أو القرارات سلطة فرض الجزاءات المذكورة، وإلّا فلن يكون لإجراءاتها أي تأثير رادع ما لم تكن متمتعة بمثل هكذا سلطة، لذلك لجأت العديد من الدول في ظل أزمة وباء كورونا إلى إعلان حالة الطوارئ وتخويل الإدارة فرض عقوبات عاجلة، دونما حاجة لتوقيعها من القضاء، وذلك لكي تتمكن من مواجهة بعض المشاكل والأزمات التي تحتاج إلى حلولٍ سريعة وحاسمة والتي لا تناسبها تلك الإجراءات الطويلة والمتبعة عادة عند سن القوانين.

الكلمات المفتاحية: الجزاء ، كوفيد ، المخالفة ، الإدارة ، التنفيذ

Abstract

The preventive measures taken by the administration regarding the preventive health prohibition from the Corona epidemic guarantee prevention and protection for society and individuals, as the community's right has the highest priority and they do not neglect the law in this regard. The regulations issued by the administration are considered the primary means of carrying out its administrative activity, and at the same time they are a source of the rules of law in various fields, and thus overcoming them requires the imposition of administrative criminal penalties against those who violate them, whether deliberate or as a result of a mistake, and this requires a grant In this great epidemiological circumstance, the authorities implementing those regulations or decisions have the power to impose the aforementioned sanctions, otherwise

their actions will not have any deterrent effect unless they have such authority, so many countries in the shadow of the Corona pandemic crisis resorted to declaring a state of emergency and authorizing the administration to impose Urgent sanctions, without the need to sign them from the judiciary, in order to be able to face some problems and crises that need quick and decisive solutions that are not appropriate for those long and usually followed procedures when enacting laws.

Keywords: Penalty, Covid, Violation, Administrative member, Execution.

المقدمة

إنَّ التدابير الوقائية التي يتخذها الإدارة في مواجهة الأزمة الحالية تصب في مصلحة الجميع، ومن ثم فإنَّ خروج المخالطين عن القواعد والتعليمات التي أقرتها الدولة يعد خرقاً للقانون، وعليه فإنّ استهتار المصابين بوباء كوفيد–١٩ ومخالطتهم لآخرين سيؤدي إلى إلحاق الضرر بشريحةٍ كبيرة من الأفراد.

لذلك فإنَّ من الضروري التوعية والتوجيه للأفراد باتباع الإجراءات الصحية اللازمة التي تضمن السلامة للجميع، مع مقابلة ذلك بتشديد العقوبة على المخالفين لإجراءات الإدارة، وأنَّ الصرامة في تطبيق القانون سيعمل على ضمان الصحة للجميع.

عليه فإنَّ الجميع من مؤسسات وأفراد مسؤولون عن تطبيق القانون، وهذه المسؤولية مجتمعية ولا تقتصر على الدولة فحسب، وحسن فعلت الجهات الصحية وأعضاء الضبط القضائي في العراق بشأن ضبط عدد من المخالفين للتدابير الوقائية، وذلك ضماناً للسيطرة على الوضع وحتى لا تتعرض الأمور للأسوأ كما حدث في دول عديدة كإيران وايطاليا والولايات المتحدة الأميركية وتركيا وغيرها.

أولاً- أهمية البحث

إنَّ للتدابير الوقائية التي اعتمدتها الدول في مقاومة التأثيرات السلبية لوباء كورونا أهمية كبيرة في التقليل من نسب الإصابة بوباء كورونا في العراق تحديداً، ولكنها لم تقض بشكلٍ نهائي على الوباء، ولكي لا تبقى هذه التدابير مجرد توصيات وإعمامات بحته، ينبغي أن يتم تقرير جزاءات إدارية جنائية على الأعمال المخالفة للوائح والأنظمة والتعليمات، إذ لا زال التهاون والاستهتار بشأن الوقاية من هذا الوباء كبيرين، مما عرَّض حياة الآخرين للخطر، فلم تُجدِ حملات التنبيه والحث للأفراد باتباع الإرشادات الصحية والمجتمعية والإبلاغ الفوري عن المخالفين، أو كل من يختلط بغيره من الأصحاء حماية للمجتمع ووقاية لهم.

ولأجل ذلك فرضت الغرامات المالية على كل من يتهاون في حقوق المجتمع وينشر عمداً أو إهمالاً المرض أو الوباء، ذلك لأنَّه يتسبب في الضرر لأكبر قدر من الأشخاص، ومن ثم يعرض الجهود الوطنية للإخفاق.

عليه، فإنَّ من حق الإدارة فرض جزاءات إدارية جنائية بحق المخالفين لإجراءات الحظر الصحي الوقائي على المصابين وغيرهم بوباء كورونا، والحكمة أو العلة من هذه الجزاءات تكمن في حماية الصحة العامة، وإنزال العقاب المقرر على كل من يرتكب

الجرائم المتعلقة بالصحة العامة أو التسبب خطأ في نشر مرض معد أو وباء، ذلك لأنَّ حماية المجتمع هدف أسمى تسعى إليه الدساتير والقوانين كافة، لأجل ذلك لجأت العديد من الدول إلى فرض حظر التجوال لتلزم الأشخاص بالبقاء في منازلهم بقوة القانون وإعطاء الحق للإدارة باتخاذ إجراءات عقابية بحق المخالفين.

ثانيا- إشكالية البحث

تكمن إشكالية البحث أساساً في عدم وجود رؤية قانونية محددة لتنظيم أحكام الجزاءات الإدارية الجنائية المترتبة على انتهاك الحظر الصحي الوقائي وعدم معرفة طبيعتها ونطاقها والآثار المترتبة عليها، لما تتمتع به هذه الجزاءات من ذاتية تجعلها مستقلة عن مثيلتها في قانون العقوبات وتخويل الإدارة في تجريم ما يراه من أفعال تخالف اللوائح والأنظمة والتعليمات وفرض الجزاءات الإدارية الجنائية عنها، وتطرح الدراسة العديد من التساؤلات منها:

أ- إذا كانت الغاية من وجود الجزاءات الإدارية الجنائية هي الحد من التجريم والعقاب واعتماد معايير حديثة لذلك؛ فما مدى شرعيتها ودستوريتها في ظل وباء كوفيد-١٩؟، وهل يمكن اعتبار هذه الأزمة ظرفاً استثنائياً يحتم على الحكومة العراقية إعلان حالة الطوارئ؟

ب- هل وردت المخالفات التي تعد انتهاكا للحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩على سبيل الحصر؟

ج- من هي الجهة المختصة في العراق بفرض الجزاءات الإدارية الجنائية على المخالفين لإجراءات الحظر الصحي الوقائي؟

د- من هي الجهة المختصة في العراق بمراقبة مشروعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية على المخالفين لإجراءات الحظر الصحي الوقائي؟

ه- هل يمكن الطعن بالجزاءات الإدارية الجنائية المفروضة على منتهكي الحظر الصحي الوبائي وأمام أي جهة يمكن القيام بذلك؟

ثالثاً- نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث في موضوع الجزاءات الإدارية الجنائية المترتبة على انتهاك الحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩، ومن ثم يستبعد من نطاق البحث ما عداها من جزاءات يفرضها الإدارة في مجالاتٍ أخرى سيما الجزاءات المفروضة على الموظفين العموميين والجزاءات التعاقدية على المتعاقدين مع الإدارة، ومعيار تحديد النطاق المذكور يتمثل في نوع المخالفات الموجبة لتوقيع هذه الجزاءات وليست بصفة مرتكبيها.

رابعاً- منهجية البحث

يقتضي البحث في موضوع الجزاءات الإدارية الجنائية المترتبة على انتهاك الحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد–١٩ اعتماد المنهج الوصفي للنصوص التي نظمت المسائل المتعلقة بهذا النوع من الجزاءات في كل من الإمارات والعراق ومصر وروسيا الاتحادية في مواضع معينة بحسب ما يتطلبه موضوع الدراسة، لما في المنهج الوصفي

من تمهيد لتحليل النصوص القانونية وترجيح الأفضل من بينها بما يخدم موضوع البحث واستخلاص النتائج للوصول إلى الحلول المناسبة بصدد الموضوع.

خامساً- هيكلية البحث

اقتضى موضوع البحث تنظيمه وفق خطة تتكون من مبحثين، يسبقها مقدمة وتنتهي بالخاتمة، فخصصنا المبحث الأول والثاني لبحث الجزاءات الإدارية الجنائية من حيث الموضوع والاجراء المترتبة على مخالفة الحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩.

أمّا **الخاتمة** فقد تضمنت أهم ما تم التوصل اليه من الاستنتاجات والمقترحات من خلال هذا البحث المتواضع.

المبحث الأول– الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفي الحظر الصحي الوقائي من حيث الموضوع

المطلب الأول- التعريف بالجزاءات الإدارية الجنائية

الفرع الأول- معنى الجزاءات الإدارية الجنائية

أولا- التعريف الاصطلاحي للجزاءات الجنائية الإدارية

ثانيا- خصائص الجزاءات الجنائية الإدارية

الفرع الثاني- مسوغات الأخذ بالجزاءات الإدارية الجنائية

أولا- الحد من العقاب

ثانياً- الحد من التجريم

ثالثا- التحوّل عن الإجراء الجنائي

المطلب الثاني- أساس شرعية الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفة الحظر الصحي الوقائي

الفرع الأول- الأساس الدستوري والقانوني لشرعية الجزاءات الجنائية الإدارية

الفرع الثاني- المخالفات للحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩

المبحث الثاني– الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفي الحظر الصحي الوقائي من حيث الإجراء

المطلب الأول- ضبط المخالفات وتوقيع الجزاءات الجنائية الإدارية

الفرع الأول- ضبط المخالفات لتدابير الحظر الصحي الوقائي

الفرع الثاني- توقيع الجزاءات الجنائية الإدارية

المطلب الثاني- الرقابة على شرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

الفرع الأول- الطعن بشرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

الفرع الثاني- صلاحية الجهة المختصة بنظر الطعن في شرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

المبحث الأول: الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفي الحظر الصحي الوقائي من حيث الموضوع

لا شك أنَّ من الأهداف المشروعة والسائغة لعمل اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في ظل وباء كوفيد-١٩ هي المحافظة على الصحة العامة وحمايتها التي تعد المصلحة المعتبرة محل الحماية الجنائية، وذلك باتخاذ ما يلزم من إجراءات لمكافحة هذا الوباء والحيلولة دون انتشاره، وهو التزام على الدولة لا يقتصر أثره على إقليمها فحسب، إذ أنّه ذو طبيعة عابرة للحدود، وللحيلولة دون مخالفة هذه الإجراءات تفرض جملة من الجزاءات ذات الطابع الإداري الجنائي العام، توقع على كل من يخالف الأنظمة والتعليمات الصحية المفروضة في ظل انتشار وباء كوفيد–١٩ دون تطلب توافر رابطة خاصة بينه وبين الإدارة، لمواجهة ظرف استثنائي بالغ الأهمية، ولأجل ذلك سنبين التعريف بالجزاءات الإدارية الجنائية وأساس مشروعيتها في مطلبين مستقلين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالجزاءات الجنائية الإدارية

إنَّ رد الجزاءات الإدارية الجنائية إلى نظام قانوني محدد يتطلب الوقوف على مفهومها القانوني باعتبارها جزاءات تحمل الصفة الجنائية من جهة والصفة الإدارية من جهةٍ أخرى، الأمر يستلزم بيان المعنى الاصطلاحي لهذه الجزاءات وخصائصها في فرع، ومن ثم تحديد الجهة التي تتولى فرضها والرقابة على مشروعية فرضها في فرعٍ آخر وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: معنى الجزاءات الجنائية الإدارية

للعضو الإداري الحق في إصدار جزاءات ذات طابع جنائي إداري من خلال قرارات إدارية فردية دون حاجة للجوء للقضاء، ولا تعد هذه الجزاءات تعديا أو انتهاكاً على عمل السلطة القضائية، إذ يبقى لها الحق في الرقابة على الجزاءات الإدارية الجنائية وتقرير مشروعيتها[١]، لذلك سنبين المعنى الاصطلاحي للجزاءات الجنائية الادارية وخصائصها، وعلى النحو الآتي:

أولا- المعنى الاصطلاحي للجزاءات الجنائية الإدارية

ليس هناك تعريف واضح في التشريع والقضاء للجزاءات الجنائية الإدارية، ومع ذلك وضع لنا الفقه تعريفات متعددة، إذ تتمثل بالجزاءات التي تختص بتقريرها سلطة إدارية من خلال إجراءات إدارية محددة قانوناً، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للأنظمة والتعليمات المعمول بها[٢]، إذ يرى البعض من الفقه بأنَّ الجزاء الإداري

---

[١] د . محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠ ، ص٢٥، د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٩٥-٩٦ .

[٢] د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري–ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٢٢٥.

الجنائي هو الجزاء الذي توقعه الإدارة على الأفراد من دون تدخل القضاء بهدف حماية النظام العام[١][٢] .

وذهب رأي آخر إلى أنَّ الجزاءات الإدارية الجنائية هي الجزاءات ذات الخاصية العقابية الذي توقعه سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة بصدد ممارستها لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع المخالفين عن خرق القوانين واللوائح[٣].

وفي رأيٍ آخر هي ما تملكه السلطة الإدارية من توقيع عقوبات على من يأثم بالسكينة العامة جزاء لمخالفة نص من نصوص القوانين واللوائح الضبطية التي تهدف الى حماية النظام العام البيئي[٤].

ومما تجدر الإشارة إليه أنَّ الجزاءات الإدارية الجنائية لا تنطوي على دورٍ وقائي فحسب، بل هي ذو طبيعة زجرية على مخالفة التزام بعمل أو الامتناع عنه أيضاً مع إعطاء الفرد جميع الضمانات القانونية التي يوفرها القانون.

وعليه فإنَّ الإدارة يملك سلطة توقيع جزاءات ذات طابع إداري جنائي على جمهور المواطنين، الأمر الذي يتماثل فيه القانون الإداري الجنائي مع القانون الجنائي التقليدي، على ألا تشمل الجزاءات الإدارية الجنائية العقوبات السالبة للحرية.

مما تقدم، يمكننا تعريف الجزاءات الإدارية الجنائية بأنَّها ((**الجزاءات ذات الطابع الإداري التي توقعها الإدارة بمناسبة اقتراف سلوك رفع عنه صفة التجريم الجنائي وأخضع لنظام قانوني آخر كالقانون الإداري بإجراءات إدارية وتحت سلطة رقابة القضاء الإداري**)) .

ثانيا- خصائص الجزاءات الجنائية الإدارية

تتسم الجزاءات الإدارية الجنائية بشكلٍ عام بخصائص تميّزها وتضفي عليها طابع خاص مزيج بين الجنائي والإداري ومن أهمها[٥]:

أ- إنّها جزاءات ليست بدنية ولا مقيدة للحرية؛ وإنّما تكون في الغالب عقوبات مالية أو وقائية.

ب- إنّها تخضع لمبدأ الشرعية الجزائية بشكلٍ مباشر، أو بناء على تفويض تشريعي للسلطة التنفيذية.

---

(١) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص١٣ .

(٢) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٩ ص٢٩٥.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٧٩.

(٤) د. داوود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٣٣.

(٥) د . محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجنائي، ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٦، ص٤٢، د . محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية - دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،٢٠١٠، ص ٧٩-٨٣.

ج- إنَّها جزاءات خصصت لسلوكيات مجرمة تقع على مصالح لا تخدش الضمير العام، ومصالح حديثة اقتضتها تطورات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، ونعني بها مصالح هامة، غير أنَّها غير جوهرية أساسية، ولا تقوض كيان المجتمع الأساسية.
د- إنَّها جزاءات تفرض من الإدارة وبرقابة القضاء.
ه- إنَّها تنظم إما بقانون خاص بها، يخضع الجرائم الجنائية المندرجة بعنوان المخالفات، كما هو الحال في ألمانيا أو يتاح للإدارة أن تمارس هذا النشاط الجزائي، ولكن بدون وجود نظام قانوني خاص بالمخالفات على غِرار فرنسا ومصر والعراق وغيرها.
و- إنَّها جزاءات ردعية وعامة، أي بمعنى إنَّها رادعة لكل سلوك إيجابي أو سلبي يمس بمصلحة معينة سواءً مست الإدارة نفسه أم كان الإدارة مسؤولاً عن تنظيمها، وهي جزاءات عامة تطال كل شرائح المجتمع سواءً أكانوا موظفون أم أشخاص عاديون، ولا يشترط أن توجد علاقة قانونية أو تعاقدية بين مقترف الجريمة والإدارة .

الفرع الثاني: مُسوغات الأخذ بالجزاءات الإدارية الجنائية

إنَّ المخالفات التي توقع عليها الجزاءات الإدارية الجنائية هي جرائم تنظيمية تقع على الأنظمة الإدارية[١]، ولا يقتصر إعمالها على الدول التي تأخذ بنظام قانون العقوبات الإداري كنظام قانوني مستقل مقنن، كما هو الحال عليه في ألمانيا وإيطاليا، وإنَّما أيضاً الدول الأخرى التي لها سلطة تقدير جزاءات إدارية جنائية من دون الحاجة إلى اللجوء الى القضاء[٢]، لا سيما ونحن في ظرفٍ وبائي جسيم استهدف أرواح أعداد كبيرة من البشر في أغلب دول العالم، وهو وباء كوفيد–١٩ من دون أن يكون لديها نظام متكامل للمخالفات الإدارية، كما هو الحال في فرنسا والجزائر والعراق.

ولا يعد القانون الجنائي الوسيلة الوحيدة لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية المختلفة، ولا يستعان به لمواجهة سلوك غير مشروع، إلّا إذا ثبت فشل وعجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهته، إذ تبين في بعض الحالات أنَّ الاستعانة بالقانون الجنائي قد لا يتناسب مع الهدف الذي يصبو اليه المشرع من معاقبة الشخص المخالف، ولهذا يسعى المشرع للتخفيف من حدّة تدخل القانون الجنائي في بعض المجالات، ألا وهي الحد من التجريم والحد من العقاب وذلك على النحو الآتي:

أولاً : الحد من العقاب

ويراد به العزوف تماماً عن القانون الجنائي لصالح نظام قانوني آخر، إذ يتم رفع صفة التجريم عن فعلٍ ما غير مشروع طبقا لقانون العقوبات ليظل غير مشروع طبقا لقانون آخر، يقرر له جزاءات قانونية أخرى غير جنائية، وتتمثل في جزاءات إدارية

---

[١] د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، القسم الأول والثاني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، مارس ١٩٩٤، ص٢٩٦.
[٢] د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٩.

محضة توقع من طرف الإدارة بإجراءاتٍ إدارية، ولكنها تبقى تحت رقابة قضائية طبقاً لما يعرف بقانون العقوبات الإداري[١].

ثانياً- الحد من التجريم

وهي إلغاء تجريم سلوك معين والاعتراف بمشروعيته من الناحية القانونية، على نحو لا يخضع معه لأي نوع من أنواع الجزاء، بيد أنَّ إلغاء تجريم سلوك ما لا يستتبعه حتمية عدم استهجانه اجتماعياً أو قبوله، أو عدم رفض الضمير العام له عند مجموعة، أو طائفة، أو عموم المجتمع، سيما بعض السلوكيات التي الغي تجريمها في العقود الأخيرة لدى بعض المجتمعات الغربية كفعل الاجهاض المتعمد أو ممارسة الانحراف الجنسي، إذ أنَّه بالرغم من كونها غير مجرّمة في مجتمعات معينة، غير أنَّها غير مقبولة اجتماعياً عند فئات مجتمعية واسعة، وبعكس الحال هناك بعض الأفعال المجرمة قانوناً، غير أنَّها غير مستهجنة، ولا تجرح الضمير العام ومنها تجريم التهرب الضريبي أو الكمركي وغيرها[٢].

ثالثا- التحوّل عن الإجراء الجنائي

هو كل وسيلة يستبعد بها الإجراء الجنائي العادي وتتوقف بها التعقيبات الجنائية، وذلك لتجنب صدور حكم بالإدانة، إذ يخضع فيه المخالف بعد موافقته لحل غير جنائي يساعده على الاندماج مرة أخرى في المجتمع، وتجنب الخضوع لجزاء جنائي كالصلح أو الوساطة[٣].

وهنا يتشابه التحوّل عن الإجراء الجنائي مع الحد من العقاب، في أنَّ كليهما يعد مخالفة غير مشروعة قانوناً، وأنَّ هدفهما هو عدم تعرض المخالف للجزاء الجنائي .

وعليه، وطبقاً لظاهرة التحوّل عن الإجراء الجنائي، يبقـــى الفعل مجرَّماً جنائياً، لكـــن يبحث له عن إجراءات غير جنائية ومن دون المساس بطبيعتهِ الجنائية[٤]، وتكون عدم مشروعيته بالاستناد إلى قانونٍ أخر إداري، وهو ما يطلق عليه بقانون العقوبات الإداري أو القانون الإداري العقابي.

---

[١] د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٣٨.

[٢] لم يعترض فقه القانون الجنائي المعاصر لتحديد فكرتي التجريم والعقاب إلّا حديثاً، وهذا بطبيعته يعود إلى حداثة تداول المصطلحين في الفقه، وذلك منذ أن تناولهما بالبحث المؤتمر السادس لوزراء العدل في أوروبا عام ١٩٧٠ في مدينة لاهاي، ومن مظاهر الفكرتين الظروف المخففة، والتي تعد من الأفكار التي النظام الجنائي منذ فترة، إذ يعدها كثير من الفقه على اعتبارها إحدى وسائل التخفيف داخل النظام الجنائي إحدى المظاهر الهامة لفكرة الحد من العقاب والتجريم. ينظر مظاهر بو جلال صلاح الدين، الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وقيود حماية الحقوق والحريات الأساسية–دراسة مقارنة، مجلة للعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، العدد١٩، ديسمبر، ٢٠١٤، ص١٨٥.

[٣] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة – تدرج العقوبة من الغرامة الى الغلق الإداري، دار الكتب الحديثة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٨٧.

[٤] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧، ص٢٧.

المطلب الثاني: أساس شرعية الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفة الحظر الصحي الوقائي

مما لا شك فيه أن تمتع الإدارة بسلطةٍ فرض جزاءات جنائية إدارية يعد خروج عن الإطار التقليدي لسلطاته في مجال الجزاءات التأديبية والجزاءات التي تفرضها على المتعاقدين معها كالموردين مثلاً[١].

وقد أثيرت اعتراضات بشأن مدى دستورية الجزاءات الإدارية الجنائية، وكان من بينها المخالفة الصريحة لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات والتجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات وانتهاك للحق في التقاضي الطبيعي، إذ نكون أمام عدالة من دون قاض، وحيث تؤدي الإدارة دور الخصم ودور الحكم في آنٍ واحد.

وهذا يقتضي البحث في الأساس الدستوري والقانوني لمشروعية الجزاءات الإدارية الجنائية وبيان المخالفات التي تعد انتهاكا للحظر الصحي الوقائي في ظل وباء **كوفيد–١٩** في فرعين مستقلين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الأساس الدستوري والقانوني لشرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

تتسم السياسة الجنائية على أنَّها غائية ونسبية وسياسة متطورة، وهذا التطوّر يكون بناء على تأثر السياسة الجنائية بعدة عوامل تتحكم في تحديدها وتوجيهها، وفي مقدمة العوامل طبيعة النظام السياسي للدولة والمشكلات التي تواجه المجتمع، فضلاً عن التغيرات التي تعتريه، والتي تدفع به إلى التطوّر[٢].

والتساؤل الذي يطرح في هذا المقام : **هل أنَّ الظرف الاستثنائي الذي يمر به العراق في ظل وباء كوفيد-١٩ يستلزم منح الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية الجنائية على منتهكي الحظر الصحي الوقائي؟**

تعد جائحة كورونا وباء عالمي يقتضي بالدول الإسراع باتخاذ التدابير اللازمة للحد من مخاطرها، ومنها إعلان حالة الطوارئ لحماية صحة الافراد أولاً، وللوقوف بحزم أمام الانتهاكات التي لربما تقع في ظلها ثانياً .

إلّا أنَّ الملفت للنظر هو أنَّ الحكومة العراقية لم تبادر إلى الإعلان عن حالة الطوارئ إنَّما سارعت الى تشكيل لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بموجب الأمر الديواني المرقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠، والتي خوّلت صلاحية اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية بهدف مواجهة هذا الوباء.

وقد اتخذت اللجنة المذكورة العديد من التدابير، ومنها على سبيل المثال لا الحصر منع الزيارات الدينية ذات التجمعات الكبيرة ومنع التنقل بين المحافظات، وإيقاف دخول الوافدين (غير العراقيين)، ومنع الوزارات والمؤسسات الحكومية إيفاد موظفيها إلى الدول التي شهدت حالات الإصابة بمرض كورونا، ومنع التجمعات بكافة أشكالها بما في ذلك مجالس العزاء والأفراح والمناسبات الاجتماعية.

---

[١] د. ماهر صالح علاوي، حدود السلطة التقديرية، ملتقى تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أيام ١٩-٢٣ مارس ٢٠٠٦، القاهرة، ص٨، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص٦٠.

[٢] د . أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٣، ص٣.

ولو بحثنا في الأساس الدستوري والقانوني لإجراءات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية؛ للاحظنا أنَّها مستمدة من ضرورة تدخل الحكومة لحماية النظام العام، غير أنَّه لم ينص عليها الدستور العراقي الحالي بنصٍ صريح .

لا نريد التساؤل عن أسباب عدم إعلان الحكومة لحالة الطوارئ، لأنَّ ذلك ليس من صميم موضوعنا، ولكن الشيء الملفت للنظر إنَّ الوزارات والجهات ذات العلاقة المنضوية ضمن اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية مارست صلاحيات لا تملكها؛ إلّا إذا كانت حالة طوارئ قد أعلنت فعلاً، ومن ضمن الحالات الواردة حصراً التي يفترض وجودها لكي تتخذ مثل هذه الإجراءات، ومنها فرض الجزاءات الإدارية الجنائية على منتهكي الحظر الصحي الوقائي.

فكيف يمكن للجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية أن تقرر فرض جزاءات ذات طابع إداري جنائي، وهي لا تملك مثل هذه الصلاحية لسببين أساسيين :

أولاً : عدم ورود وباء كورونا المستجد في القسم الثالث من قائمة الأمراض السارية الواردة في قانون مكافحة الأمراض السارية العراقي رقم (١٢١) لسنة ١٩٦٣ .

ثانياً : عدم إعلان حالة الطوارئ في العراق لتعطي للعضو الإداري الحق في فرض الجزاءات المذكورة .

أي بمعنى إنَّ الوباء الذي تعرض له أغلب أفراد الشعب العراقي ليس من الأسباب التي تحتم اعلان حالة الطوارئ لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر، والذي يمثل اعتداء على العملية السياسية والنظام السياسي في العراق، ولم يكن من بين الأسباب إعلان حالة الطوارئ وجود الأمراض والأوبئة، ومن ثم نلاحظ أنَّ نص المادة (١) من قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥؛ لا يعطي سنداً للحكومة لإعلان حالة الطوارئ، ومن ثم تقرير فرض الجزاءات الإدارية الجنائية على المخالفين.

إذا في ظل الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥، وقانون السلامة الوطنية العراقي لا يمكن الاستناد عليهما لتسويغ إعلان حالة الطوارئ، ومن ثم تقرير فرض الجزاءات الإدارية الجنائية على مخالفي الحظر الصحي الوقائي في العراق.

وحتى قانون وزارة الصحة رقم (١٠) لسنة ١٩٨٣ الذي أشار في المادة (٢) إلى مكافحة الأمراض وسعي الوزارة إلى الحد من انتشارها باستخدام وسائل التقنية الصحية والطبية، ولم يشر إلى فرض جزاءات جنائية إدارية على المتسببين بتفشي الأوبئة في المجتمع.

ومع انتفاء مسوغات إعلان حالة الطوارئ كظرف استثنائي نتساءل : **ما هو الوصف القانوني لجائحة كوفيد – ١٩ الذي يسوغ اتخاذ مثل هكذا جزاءات؟**

إنَّ أقرب ما يكون إليه الوصف القانوني لوباء كوفيد-١٩ هو **القوة القاهرة** التي تتطلب اتخاذ إجراءات آنية وسريعة ومنها فرض الجزاءات على منتهكي الحظر الصحي الوقائي، كالغرامة والمصادرة والحجز وغيرها التي لا تقتضي انتظار تفويضاً أو تدخلاً

تشريعياً لتنظيم احكامها، ولأجل ذلك ولحين إجراء تعديل للدستور وإضافة الأوبئة من ضمن الحالات التي تسوغ إعلان حالة الطوارئ أو حتى تعديل المادة (١) من قانون السلامة الوطنية العراقي، وذلك بإضافة حالة انتشار الأوبئة مع حالات إعلان الطوارئ في العراق إلى جانب العنف المستمر.

الفرع الثاني: المخالفات للحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد - ١٩

إنَّ التهاون والاستهتار بشأن الوقاية من وباء كورونا لا زال متفشياً مما عرض حياة الآخرين للخطر، فلم تُجدي حملات التنبيه والحث للأفراد باتباع الإرشادات الصحية والمجتمعية والإبلاغ الفوري عن المخالفين، أو كل من يختلط بغيره من الأصحاء حماية للمجتمع ووقاية لهم، الأمر الذي يقتضي تحديد أهم المخالفات للحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩، **فما هي هذه المخالفات؟ وهل وردت على سبيل الحصر؟**

وهذا ما سنسعى لتوضيحه في ثنايا هذا الفرع.

في الواقع تضمنت قرارات لجنة الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ مجموعة توصيات للجهات المعنية بتطبيق الحظر الصحي الوقائي، وهي لا ترقى إلى مستوى النص الذي يحدد الأفعال الجرمية، وما يترتب عليه من جزاءات إدارية جنائية، كونها لم تصدر عن تفويض أو تدخل تشريعي، وإنَّما تقتضيها ضرورات المصلحة العامة للبلاد، فمن أبرز ما ذكر في قرارات هذه اللجنة هي:

١- منع الزيارات الدينية ذات التجمعات الكبيرة في شهر رجب وحسب الموقف الوبائي.

٢- منع التنقل بين المحافظات، باستثناء الحالات الطارئة والتبادل التجاري وتنقل الموظفين.

٣- ايقاف دخول الوافدين (**غير العراقيين**) من دولة قطر وجمهورية ألمانيا الاتحادية، ويستثنى من ذلك الوفود الرسمية والهيئات الدبلوماسية بالإضافة إلى الدول التي منع السفر إليها في القرارات السابقة.

٤- على الوزارات والمؤسسات الحكومية كافة منع ايفاد موظفيها بالوقت الحاضر، لا سيما الدول التي شهدت حالات الإصابة بمرض كورونا.

٥- منع التجمعات بكافة أشكالها، بما في ذلك مجالس العزاء والأفراح والمناسبات الاجتماعية.

والتساؤل هنا : **هل ما ذكر يعد تحديدا للمخالفات المترتبة على انتهاك الحظر الصحي الوقائي؟**

في الحقيقة إنَّ لجنة الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠، وهي اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية ((**مكافحة جائحة فيروس كورونا**)) قد حددت المخالفات بخمسةِ حالات من دون تحديد الجزاءات الإدارية الجنائية المترتبة عليها، وهذا لا ينسجم مع حجم المخاطر والتحديات الكبيرة لهذا الوباء.

فمثلاً ألا تعد مخالفة من يلزم قانونا بالإخبار إذا عِلم بوجود إصابة بفيروس كورونا أو اشتبه بوجوده أو وجود وفاة بسبب هذا الفيروس وامتنع عن الإخبار؟ ومن هم الأشخاص الملزمون بالإخبار؟

أيضاً ألا تعد مخالفة من يرفض إجراء الفحص الطبي عند الطلب من الجهات المختصة؟ وهل تعد مخالفة الخروج من محال الإقامة الدائمة أو المؤقتة في أوقات الحظر المعلن عنها من الجهات المختصة عدا حالات الخروج لدواعي الضرورة لشراء الاحتياجات الغذائية والدوائية أو الخروج للطوارئ الصحية وفئات القطاعات الحيوية التي يصدر قرار باستثنائها من الحظر؟

ألا تعد مخالفة، كذلك عدم التقيد بإغلاق مؤسسة تعليمية، أو دار من دور السينما والرياضة والملاهي، أو المراكز التجارية، أو الأسواق المفتوحة، أو الحدائق، أو المتنزهات، أو المقاهي، أو مراكز التسوق، أو المطاعم، أو ما في حكمها، أو استقبال مرتادين في أي منها بالمخالفة للتعليمات، وعدم التقيد بالتدابير الخاصة بفتح الحدائق العامة والشواطئ ومراكز التدريب الرياضي والمساج العامة ومسابح الفنادق من دون القيام بالإجراءات التي تقررها الجهات المختصة، وعدم التقيد بإيقاف جميع الرحلات السياحية مؤقتا؟

وهل تعد مخالفة أيضاً عدم منع أو تقييد التجمعات، أو الاجتماعات، أو إقامة الاحتفالات الخاصة والعامة، أو التجمّع أو التواجد في الأماكن العامة أو الخاصة؟ أليس من الواجب اعتبارها مخالفة عدم التقيّد بالتدابير الصادرة من وزارة الصحة ووقاية المجتمع تجاه القادمين للدولة من الدول الموبوءة بفايروس كورونا؟ ألا تعد مخالفة دفن أو نقل جثة أي شخص متوفى اصيب بفايروس كورونا؟ فما حكمها بحسب الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ الخاص بتشكيل اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية ((مكافحة جائحة فيروس كورونا))، أو قرارها المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠؟

حقيقة لم نلاحظ ما يتضمن المخالفات المشار إليها أعلاه في قرار اللجنة أعلاه، بالرغم من خطورتها على الفرد والمجتمع، وكنا نأمل أن يشملها وعدم تركها من دون تحديد عقاب لها، ونقترح أن يصار إلى دمجها مع أحكام البند (ثالثا) من القرار المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠.

المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية الجنائية لمخالفي الحظر الصحي الوقائي من حيث الإجراء

إنَّ الجزاءات الإدارية الجنائية حق تملك الإدارة استعماله حيال كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به، فهي تتسم بالعمومية لا يقتصر توقيعها على فئة تربطها بالإدارة رابطة تعاقدية.

ومن ثم فإن[١] العلاقة ما بين القاعدتين الجنائية الموضوعية والإجرائية وثيقة تصل إلى حد التلازم، تظهر منذ لحظة مخالفة القاعدة الجنائية الموضوعية، ومن تلك اللحظة ينشأ للدولة حق في العقاب تقتضيه من خلال تطبيق القاعدة الجنائية الإجرائية المستلزم إتباعها للوصول لهذه الغاية[٢] .

---

[١] علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ٦.

[٢] د. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات (القسم العام)، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٠، ص٢١.

ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع، سنتناول ضبط المخالفات وتوقيع الجزاءات الإدارية الجنائية والضمانات المتعلقة بتوقيعها في مطلبين مستقلين، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: ضبط المخالفات وتوقيع الجزاءات الجنائية الإدارية

تتميز الجزاءات الإدارية الجنائية بقواعد تختلف فيها عن قواعد تنفيذ الجزاءات الجنائية العادية، كما أنَّها تختلف أيضاً عن قواعد تنفيذ الجزاءات الإدارية التي لا تنتمي إلى القانون الإداري الجنائي، هذا التميّز يظهر من خلال ضبط المخالفات، كما يظهر من خلال فرض الجزاءات الإدارية الجنائية، وهذا ما سنبينه تباعاً :

الفرع الأول: ضبط المخالفات لتدابير الحظر الصحي الوقائي

يعد الضبط الجنائي أحد العناصر المهمة في السلامة من الأوبئة في المجتمع، وهو النشاط الذي يقوم به رجال السلطة العامة لضبط المخالفين لتعليمات الصحة والسلامة سواءً كان ذلك عن طريق القوى البشرية أم عن طريق الوسائل الآلية[١]، إذ يرتبط وقوع المخالفات لتدابير الحظر الصحي الوقائي بارتكاب سائق المركبة أو أحد الركاب، حتى أنَّ العلاقة بين عدد الإصابات بفيروس كورونا، وعدد المخالفات المرورية يمكن وصفها بأنَّها علاقة طردية.

ويعد الضبط الآلي أحد ابتكارات التقنية الحديثة في تطبيق أنظمة وقوانين المرور عن طريق رصد المخالفين ملاحقتهم وتعقبهم وجمع الأدلة اللازمة للإثبات ضدهم، ومن ثم إيقاع الجزاءات المقررة بحقهم، بغية الحفاظ على انسياب الحركة والسلامة المرورية[٢].

وقد يتعدى الأمر حدود الجريمة المرورية، حينما ينتشر الوباء، أو يحدث الشك بوجوده في الأماكن العامة أو منشآت العمل نتيجة المخالطة، وانعدام التباعد الاجتماعي بين الأفراد، عندئذ تتجسد واجبات رجال السلطة العامة على سبيل المثال في المخالفات لتدابير الحظر الصحي الوقائي **بوظيفتين أساسيتين** :

الأولى : وظيفة الضبط الإداري، وذلك بمنع المخالفات المذكورة قبل وقوعها، ومراقبة واتخاذ التدابير الوقائية المنصوص عليها في قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية العراقية، **الثانية** : تتمثل في ملاحقة المخالفين وتعقبهم وجمع الأدلة اللازمة للإثبات ضدهم[٣].

ولرجال السلطة العامة دور هام في مجال مكافحة المخالفات لتدابير الحظر الصحي الوقائي، وذلك للطبيعة الخاصة لهذه المخالفات، مما يتطلب تدخل المشرع العراقي

---

[١] صالح المالك، الضبط الجنائي وتشعب المهام، المؤتمر الوطني الثاني للصحة والسلامة الوطنية، مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، الرياض، ٢٠١٥، ص٢٢٨.

[٢] ينظر المادة (٢٨/أولاً) من قانون المرور العراقي النافذ.

[٣] د. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص٤٢٩.

لإيجاد آليات وأساليب جديدة للمتابعة، وكشف وحفظ الأدلة على خلاف الطرق العادية، إذ تتسم هذه المخالفات بعدة خصائص أهمها[١]:

- **إنَّها جريمة مستمرة** : إذ يبقى الوباء لفترات طويلة، نتيجة تأثره بالعوامل المساعدة على انتشاره كالرياح والتلامس والتنفس وغيرها من العوامل الأخرى.
- **إنَّها جريمة واسعة النطاق :** وهذا من شأنه أن يقلل من السيطرة والتحكم بالوباء، مما يترتب عليه زيادة في آثارهِ وأضراره في وقت قصير.
- **إنَّها جريمة عابرة للحدود :** وهذا نتيجة لطابعها الانتشاري الذي لا يعرف حدود جغرافية أو سياسية.
- **إنَّها جريمة متراخية :** أي لا تظهر آثارها في الحين؛ بل قد تبقى لفترات بعيدة ولا يشعر بها الإنسان.

ومما تجدر الإشارة إليه، إنَّ لمخالفات الحظر الصحي الوقائي طبيعة خاصة، ومن ثم فإنَّ الاخبار عنها أمرٌ غير متصور، بل مستبعد في كثيرٍ من الأحيان، فقد تقع هذه المخالفات وتسبب ضرراً، ولا يمكن العلم بها والكشف عنها، إلّا من قبل بعض المتخصصين بشؤون الأوبئة، وذلك بالاستعانة ببعض الأجهزة والمعدات التي تساعد على الكشف عنها[٢].

ووفقا لأحكام المادة (٤٧ و ٤٨) من الأصول الجزائية[٣]، فإنه يمكن لكل شخص الإخبار عن أي مخالفة لتدابير الحظر الصحي الوقائي، ولم يحدد القانون شكلا للإخبار، فقد يكون شفاها أو كتابة الغاية منه الكشف المبكر عن المصابين من خلال حالات التلبس أو الآثار المادية التي يتركها المصاب في مسرح الجريمة سواء ارتكبها عمداً أو إهمالاً، كما يساهم في عملية الاحتواء والتقليل من أثر الأضرار المحتملة التي يتركها الوباء بين أفراد المجتمع.

ويمكن لأعضاء الضبط القضائي إجراء التحريات في الأماكن العامة، كالمقاهي مثلاً أو أماكن العمل للتحقق من وجود بيئة حاضنة لوباء كورونا، وهذا الاختصاص يكون فقط للأشخاص من منتسبي وزارة الصحة أو وزارة البيئة أو وزارة الداخلية، للتأكد من مدى الالتزام بشروط الصحة والسلامة لتفادي أي خطر محتمل.

وأن يلتزموا بحدود الإجراء، وفي حدود الغرض منه من دون المساس بالحقوق والحريات الشخصية، كما يمكن للموظفين المختصين أخذ عينات من المشكوك بإصابتهم أو من الأماكن التي يتواجدون فيها، كالهواء أو الماء أو الوسط الطبيعي وغيرها، للتأكد

---

(١) د. محمد حسان محمود، الحماية القانونية للبيئة–دراسة ناقدة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٣٢.

(٢) د. أمين مصطفى محمد، الحماية الإجرائية للبيئة، الدار الجامعية للنشر، مصر، ٢٠٠١، ص٣٩.

(٣) نصت المادة (٤٧) من الاصول الجزائية على انه " لمن وقعت عليه جريمة ولكل من علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى أو علم بوقوع موت مشتبه به أن يخبر قاضي التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو أحد مراكز الشرطة "، كما ونصت مادة (٤٨) منه على أنَّه "كل مكلف بخدمة عامة علم اثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أو اشبته في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حالة يشتبه معها بوقوع جريمة وكل شخص كان حاضراً ارتكاب جناية عليهم أن يخبروا فوراً أحداً ممن ذكروا في المادة (٤٧)".

من صحة المعلومات والبيانات المعطاة لهم عن الأماكن التي يحصل الشك بوجود وباء كورونا.

وتعد **المعاينة** من أهم الوسائل وأفضلها للوصول والتحقق من الدليل المادي للمخالفة، وهي الفحص الدقيق للأشياء واستخلاص النتائج من مسرح الجريمة، ونقل عينة أو مسحة كاملة وواضحة عن الوباء وحجم الاضرار الناتجة عنها وكيفية معالجتها في وقت لاحق، تأييداً لنص المادة (٤٢) من قانون أصول المحكامات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، التي نصت بأنَّه **"على أعضاء الضبط القضائي أن يتخذوا جميع الوسائل التي تكفل المحافظة على ادلة الجريمة"**، كما وبإمكانهم أن يطلبوا عند الضرورة معاونة الشرطة وفقا لأحكام المادة (٤٥) من القانون أعلاه .

ولم تحدد اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في قراراها المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ ما هي الجزاءات المترتبة على عدم تقديم المساعدة لأعضاء الضبط القضائي اثناء تأدية واجباتهم مما يتوجب الرجوع الى القواعد العام في قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية في هذا المجال.

الفرع الثاني: توقيع الجزاءات الجنائية الإدارية

للجزاءات الإدارية الجنائية التي توقع على مخالفي الحظر الصحي الوقائي أنواع متعددة، أهمها الغرامة الفورية وحجز المركبات، وهذا ما سنبينه في هذا الفرع:

أولاً- الغرامة الإدارية

بالرغم من أنَّ الغرامة الإدارية تعد كالغرامة الجنائية جزاءً مالياً يتمثل في دفع مبلغ من النقود لصالح خزينة الدولة، غير أنَّ بينهما فارق جوهري، وهو أنَّ الغرامة الجنائية لا تقرر إلّا بواسطة محاكم الجزاء، بينما الغرامة الإدارية تقررها الإدارة بناءً على إجراءات إدارية، إذ تأخذ بها بعض التشريعات الإدارية، كالقانون العراقي والمصري في جرائم المرور، إذ يقوم رجال المرور بتحديد مبلغ الغرامة عندما يقرر أنَّ هناك مخالفة مرورية منسوبة إلى شخص المخالف.

وفي إطار التصدي لمخالفي إجراءات الحظر الصحي الوقائي في العراق؛ حددت اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية ((**مكافحة جائحة فيروس كورونا**)) بشكلٍ صريح ماهية الجزاء الإداري الجنائي المترتب على انتهاك الحظر الصحي الوقائي في قراراها المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠، من دون تحديد للجهة التي يقع على عاتقها فرض هذه الجزاءات، وذلك نظراً لخطورة جائحة كوفيد-١٩، وعدم التزام بعض المواطنين بشروط الوقاية الصحية.

فنص البند (**أولاً**) منه على التشديد في تطبيق قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم (٣٥) لسنة ٢٠٢٠ بشأن حظر التجوال، وعلى الأجهزة المعنية كافة تنفيذ القرار بشكلٍ صارم، وتطبيق العقوبات اللازمة في حال المخالفة.

كما وعدل البند (**ثانياً**) الوقت المثبت في الفقرة (١) من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم (٣٥) لسنة ٢٠٢٠، بحيث يبدأ حظر التجوال من الساعة السادسة

مساءً بدلاً من الساعة السابعة مساءً، فنص البند (**ثالثاً**) منه على أنَّه تفرض العقوبات ضد المخالفين وفقاً للآتي:

١- حجز المركبة وفرض غرامة مالية مقدارها (٥٠٠٠٠) خمسون ألف دينار على مركبات النقل الجماعي التي تتجاوز سعتها (٤) أربعة ركاب المخالفة للفقرة (٨) من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم (٣٥) لسنة ٢٠٢٠.

٢- فرض غرامة مالية قدرها (٥٠٠٠٠) خمسون الف دينار على سائق المركبة الصالون الذي يحمل اكثر من (٣) ثلاثة ركاب أو يسمح بركوب أشخاص لا يرتدون كمامة وجه، وحجز المركبة في حالة تكرار المخالفة.

٣- فرض غرامة مالية قدرها (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار على كل فرد لا يرتدي كمامة واقية خارج المنزل، ويسمح بارتداء قماش يوفر غطاء كاملاً للأنف والفم، وبشكلٍ مستمر في حالة عدم توفر الكمامة الطبية مؤقتًا.

٤- يكون الحد الأقصى المسموح به هو زبون واحد لكل (٥) خمسة أمتار مربعة من المساحة المخصصة لزبائن المحلات التجارية والمخازن ومنع دخول من لا يرتدي كمامة وجه، وفرض غرامة مالية قدرها (١٠٠٠٠٠) مائة الف دينار واغلاقها في حالة مخالفتها.

بيد أنَّ ما يؤخذ على سياسة واضعي البند (**ثالثاً**) من القرار المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ أنَّه لم يحدد نوع الغرامة**! هل هي غرامة فورية أم غرامة محددة المهلة من دون أن تكون فورية أم غرامة غير محددة المهلة؟**

ولأنَّ أغلب هذه المخالفات تشخص من رجال المرور في الطرق العامة لمدن محافظات العراق كافة، نرى أنَّها تعد من قبيل الغرامة الفورية، فقد نص عليها المشرع العراقـــي فـــي المادة (٢٨) الفقرة (**ثانياً**) من قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ جاء فيها: **"يكون دفع مبلغ الغرامة إلى ضابط الحسابات مباشرة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ بالمخالفة وتحرير وصل بالاستلام على أن تنشر الغرامات على الموقع الرسمي للمديرية خلال (٧٢) ساعة"**.

ونص في الفقرة (**ثالثاً**) منها على أنَّه **"في حالة عدم دفع الغرامة المفروضة** خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ فرضها يضاعف مبلغ الغرامة لمرة واحدة ويجري تأشير ذلك على قيد المركبة في الحاسبة، وفي حالة تسديد مبلغ الغرامة مباشرة أو خلال (٧٢) ساعة من تأريخ فرض الغرامة يخفض مبلغها بنسبة ٥٠ %".

والتساؤل الذي يطرح في هذا المقام أيضاً : أليس في قانون العقوبات العراقي من نصوص يمكن أن تكون فاعلة وكفيلة لمواجهة المخالفات التي تحدث أثناء الحظر الصحي الوقائي بعقوباتٍ جنائية أصلية أو تدابير احترازية أو وقائية[1] هي أشد من الجزاءات المفروضة في البند (ثالثاً) من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية

---

[1] ينظر المواد (٢٤٠-٣٦٨-٣٦٩) من قانون العقوبات العراقي وأحكام القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون العقوبات بشأن زيادة مقدار الغرامة المفروضة في المخالفات والجنح والجنايات.

المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠، إلّا أنَّ الفارق بينهما هو أن فرضها لا يكون بالطريق الجنائي بالاستناد إلى قانون العقوبات، وإنما يكون بناء على سلطة الإدارة المباشرة وبإجراءات إدارية محضة؟

للإجابة على هذا التساؤل نود أن نوضح ما يأتي:

١- إنَّ المادة التي تنطبق على مخالفة إجراءات حظر التجوال هي المادة (**٢٤٠**) من قانون العقوبات لسنة ١٩٦٩ المعدل وعقوبتها الحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو الغرامة التي تتراوح بين خمسين ألف ومئتي الف دينار استناداً إلى أحكام القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون العقوبات[١]، علماً إنَّ الجريمة المذكورة تعد مخالفة حسب جدول تصنيف الجرائم من حيث جسامتها والذي نص عليه القانون الأخير.

٢- إنَّ الجهة المختصة بفرض الغرامة المنصوص عليها في المادة (**٢٤٠**) أعلاه هي القضاء طالما لا يوجد نص قانوني ينتزع منه الاختصاص المذكور ويهبه لجهة أخرى، مما يترتب عليه أنَّه لا يجوز قطعاً لمنتسبي الأجهزة الأمنية المتواجدة في الطرق العامة فرض الغرامة المذكورة لأنَّ فاقد الاختصاص لا يمارسه.

٣- يضاف إلى ذلك، إنَّ هناك مادتين في قانون العقوبات وردتا تحت عنوان (**الجرائم المضرة بالصحة العامة**)، وهما المادتان (**٣٦٨-٣٦٩**) والمتعلقتين بمن يرتكب فعلاً من شأنه نشر مرض خطير مضر بحياة الأفراد عمداً أو إهمالاً وعقوبة الأولى الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وعقوبة الثانية الحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة تتراوح بين خمسين ألف ومئتي الف دينار، هذا إذا لم ينشأ عن الفعل موت إنسان أو إصابته بعاهةٍ مستديمة، غير إنَّنا لم نشهد لهما تطبيقاً في الحوادث التي وقعت في بعض المحافظات وأدت إلى انتشار وباء كورونا.

إنَّ السبب في اللجوء إلى هذا الطريق الاستثنائي وترك الملاحقة قضائياً وفق المواد آنفة الذكر إلى ما تضمنه البند (**ثالثاً**) من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية من التزام عام وآني على جميع المواطنين، يتجسد باحترام الحظر الصحي الوقائي بشتى صوره، والذي يعد مخالفته جريمة لا تحتمل التأخير في إجراءات التحقيق والمحاكمة فيها، كما هو الحال في الظروف العادية، وإنَّما يقتضي الإسراع بفرض جزاءات رادعة محددة بالغرامة أو بحجز المركبات بمختلف أنواعها في حالة تكرار الجريمة دونما حاجة لإصدار قرار إداري فردي بحق المخالف، ومن ثم تجنيد الأجهزة الصحية والأمنية كافة للعمل على فرض سلطة القانون في المجتمع، ولا يشكل ذلك تجاوزاً على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية، طالما أنَّ الظرف الاستثنائي الوبائي يقتضي السرعة في محاسبة المخالفين وفرض الجزاءات بحقهم دونما حاجة لإحالتهم إلى القضاء.

---

[١] نصت المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات بأنّه "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمتثل لأوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون ".

ثانياً- الحجز الإداري للمركبات

لم يوضح قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ البند (**ثالثاً**) آليات حجز المركبات وبالرجوع الى التعليمات الصادرة وفقا لأحكام المادة (**رابعاً**) من قانون التصرف بالمركبات المحجوزة والمتروكة رقم (٨) لسنة ١٩٨٧ يقصد بالمركبة المحجوزة هي المركبة التي تودع في المكان المخصص للحجز الذي تقرره مديرية مرور المحافظة وفق الصلاحيات القانونية المخولة لضابط المرور بسبب مخالفة أحكام قانون المرور والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة استنادا الى القانون المذكور[١].

ووفقا للمادة (١) من **قانون التصرف بالمركبات المحجوزة والمتروكة** رقم (٨) لسنة ١٩٨٦ يخول مدير المرور العام ومدير مرور المحافظة صلاحية بيع المركبات المحجوزة في دوائر المرور بسبب مخالفة أحكام قانون المرور أو الأنظمة أو البيانات الصادرة بموجبه ووفق الصلاحيات القانونية المخولة لضابط المرور، وذلك بعد انتهاء المدة المقررة لحجزها وعدم مراجعة مالكيها أو حائزيها الشرعيين، واستنفاذ جميع الطرق الأصولية في التبليغ على أن تحجز تلك الإجراءات خلال مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الحجز.

ويعد الحجز جزاء عيني يقع على المركبات بمختلف أنواعها، ويجوز للإدارة ممثلة برجل المرور أن تقرر الحجز كجزاء إداري أصلي أو تكميلي لمواجهة بعض الجرائم المرورية، وفضلاً عن ذلك فقد يتقرر الحجز كجزاء أصلي أي من دون أن يتقرر معه أي غرامة إدارية مالية.

وقد ثار بشأن الطبيعة القانونية للحجز الذي يقرره رجل المرور وما إذا كان يعد جزاء جنائي، كالحجز الذي يقضي به قاضي التحقيق أو المحكمة أم مجرد جزاء إداري، فيرى البعض[٢] أنَّ التمييز بين الحجز الجنائي والحجز الإداري لا يرجع إلى السلطة التي تصدر كلاً منهما، وإنَّما الى طبيعة الجزاء في ذاته، ومن ثم يعد –هذا الرأي- الحجز إجراء جنائي ولو صدر من رجل المرور.

ومع ذلك، **فالحجز** الذي يقرره رجل المرور طبقا لأحكام قانون المرور لا يخرج عن كونه جزاءً إدارياً له سمة عقابية، ولا يمكن أن يعد بأي حال من الأحوال جزاءً جنائياً، فالجزاء الجنائي لا يقضى به إلا بواسطة حكم قضائي.

---

[١] نصت المادة (١/أولاً) من قانون المرور العراقي النافذ على أن المركبة تعني " الآلة الميكانيكية او الدراجة العادية أو النارية أو العربة أو أي جهاز أخر يسير على الطريق بقوة ميكانيكية أو بأية وسيلة أخرى ويشمل ذلك الجرار ".

[٢] د. عبد الرؤوف مهدي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦، د. محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، ط٢، ج٢، جرائم الصرف، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٩، ص٩٧،

ونحن نتفق مع من يرى[١] أنَّ البحث في طبيعة الجزاء ذاته لا يكفي للاستدلال على ما إذا كان جزاء جنائياً أم غير جنائياً، إذ إنَّ الحجز قد يكون عقوبة أو تدبير وقائي أو تعويض، ومع ذلك فلا يتغير مفهومه شأنه في ذلك شأن الغرامة، فقد تكون جنائية أو إدارية أو تأديبية، ومن ثم فإنَّ الجزاء الجنائي ينبغـــي أن يصدر بـه حكم قضائي بناءً علـــى دعوى وإجراءات جنائية.

أمّا **الحجز** الذي يقرره رجل المرور أو من يندبه، فلا يعد إلّا مجرد جزاء إداري، يفرض كقاعدة عامة على كل شخص يصدر منه خطأ ما أثناء حظر التجوال الصحي يتمثل غالباً في إهماله لضوابط واجراءات الوقاية من وباء كوفيد-١٩.

فقد يهمل الشخص في عدم الإخبار إذا علم بوجود إصابة بفيروس كورونا أو اشتبه بوجوده أو وجود وفاة بسبب هذا الفيروس وامتنع عن الإخبار أو خرج من محل إقامته الدائمة أو المؤقتة في أوقات الحظر المعلن عنها من الجهات المختصة، عدا حالات الخروج لدواعي الضرورة وغيرها من المخالفات التي تشكل خطراً على حياة الأفراد والمجتمع بشكلٍ عام، فهنا يكون للإدارة ممثلة بشخص رجل السلطة العامة أن يقرر لمثل تلك الانتهاكات جزاءات جنائية إدارية.

المطلب الثاني: الرقابة على شرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

يعد الطابع الاجرائي لتوقيع الجزاءات الإدارية الجنائية بحد ذاته ضمانة أكيدة بالنسبة للمخاطبين بها، إذ تتمثل فيما يتطلبه توقيعها من رقابةٍ قضائية على تنفيذ تلك الجزاءات، كالطعن بمشروعية فرض هذه الجزاءات، ومن ثم بيان الخيارات الممنوحة للعضو الإداري إزاء هذا الطعن، وهذا ما سنتناوله في فرعين مستقلين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الطعن بشرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

الأصل أن تختص الإدارة ومن خلال إجراءات إدارية محددة قانوناً بتقرير الجزاءات الإدارية الجنائية بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للأنظمة والتعليمات المعمول بها[٢]، على أن تسبب الجزاء الصادر عنها والذي يعد من أهم الضمانات الشكلية لصحة الجزاء الإداري الجنائي[٣]، والتحقق من غلوها أحياناً ومبالغتها في فرض

---

[١] د. سمير الجنزوري، الغرامة الإدارية – دراسة مقارنة في الطبيعة القانونية للغرامة وقيمتها العقابية، دار العهد الجديد للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧، ص١٥٦، د . حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص١٧٠.

[٢] د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والسمعي ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد ٦٠، اكتوبر، ٢٠١٤، ص٨٧. فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، ٢٠١٢، ص٢٥.

[٣] يراد بالتسبيب ذكر الإدارة في صلب قراره المتضمن للجزاءات الإدارية الجنائية مبررات إصداره ليحاط المخاطب به بالدوافع التي لأجلها تم عقابه، ينظر عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠، ص١٩١، د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، دار الثقافة، ٢٠٠٤، ص٣٠٦.

الجزاء سواء أكان بالتخفيف أم التشديد، وعدم الملائمة بين المخالفة المرتكبة والجزاء المفروض.

وهذا يقتضي التعرف أولاً على الجهة التي تختص بفرض هذا النوع من الجزاء في العراق على المخالفين لإجراءات الحظر الصحي الوقائي، والتي يقتضي أن يكون لها وجود قانوني وسلطة للتعبير عن إرادتها، ومن ثم تحديد الجهة المختصة بنظر الطعون بشأن شرعية الجزاءات الصادرة عنها ثانياً، هذا ما سنبينه تباعاً:

أولاً- الجهة المعنية بفرض الجزاءات الإدارية الجنائية

الأصل إنَّ القضاء هو من يفرض الجزاءات ضمن إجراءات قضائية محددة، بيدأ أن مجلس الدولة الفرنسي قد حسم الخلاف الذي نشب في هذا الشأن عندما أقر بأنَّ مبدأ الفصل بين السلطات لا يعد عقبة أمام الإدارة بفرض جزاءات إدارية جنائية بحكم القانون سواءً من حيث ممارسة الاختصاص القانوني المتمثل بفرض العقوبة، أم من حيث فرض الجزاء وإيقاعه وتنفيذه، وذلك لأنَّ الجزاءات التي يفرضها الإدارة لا تتعلق بسلب الحرية[١].

غير أنَّ بالرجوع الى قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ لم نرَ فيه تحديد للجهة المختصة بفرض الجزاءات الإدارية الجنائية على منتهكي الحظر الصحي **هل هي قضائية أم إدارية؟**، ولأنَّ أكثر المخالفات تقع أثناء حظر التجوال، **نتسأل** هنا : **هل يمكن الرجوع لأحكام قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة رقم ١٧٦ لسنة ١٩٨٠ لفرض الجزاءات المذكورة؟**

في الواقع، إنَّ هذا القانون أناط بقوى الأمن اختصاص فرض الأمن الداخلي والمحافظة على النظام، ومنح رجال الشرطة صلاحية استعمال القوة لإداء واجباته، وصلاحية استعمال السلاح الناري في حالة الدفاع الشرعي، وليس من واجباتهم فرض الجزاءات في حالة وقوع مخالفات مشهودة[٢].

ويظهر **تساؤل** آخر هنا **: هل يمكن الرجوع الى قانون المرور العامة العراقي الجديد رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ فيما يخص تحديد الجهة المختصة بفرض الجزاءات الإدارية الجنائية على منتهكي الحظر الصحي الوقائي سيما وأنَّ أغلب المخالفات تقع في نطاق الجريمة المرورية التي نص عليها القانون المذكور؟**

في الواقع، لا يمكن الجزم بهذه السهولة بإمكانية سريان أحكام قانون المرور النافذ على كل ما لم يرد بشأن تحديد جهات فرض الجزاءات الإدارية الجنائية فيه نص خاص، حيث نصت المادة (٢٨/أولاً) على أنَّه «أ- لضابط المرور بناء على مشاهدته أو المراقبة على أجهزة الرصد سلطة قاضي جنح في فرض الغرامات المنصوص عليها في المواد (٢٥،٢٦،٢٧) من هذا القانون عن المخالفات المرورية التي تقع أمامه أو التي تظهر على شاشات الرصد وتصدر العقوبة على وفق إنموذج الحكم المرافق لهذا

---

[١] د. يس عمر يوسف ، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والاسلامي، دار ومكتبة الهلال، لبنان ،١٩٩٥، ص١٦٣.

[٢] ينظر المادة (١) من قانون واجبات رجل الشرطة النافذ.

القانون. ب- لمفوض المرور المختص لحد الدرجة الرابعة بناءً على مشاهدته أو المراقبة على أجهزة الرصد سلطة قاضي جنح في فرض الغرامات المنصوص عليها في المواد (٢٥/ ثالثاً) و(٢٦) من هذا القانون عن المخالفات المرورية التي تقع أمامه أو التي تظهر على شاشات الرصد وتصدر العقوبة على وفق انموذج الحكم المرافق لهذا القانون»، فما ورد في المواد أعلاه من مخالفات وجزاءات كان محدداً على سبيل الحصر.

وتلبية لمقتضيات المصلحة العامة العليا للبلاد، نرى أنَّ الضرورة الإجرائية تستلزم إمكانية تطبيق أحكام المادة **(٢٨)** من قانون المرور العراقي، ولحين تعديلها من المشرع وتخويل ضابط المرور ومفوض المرور بفرض الغرامات في الحالات الواردة في نص البند **(رابعاً)** من قرار اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ حفاظاً على أرواح الناس من هذا الوباء الخطير.

ثانياً- الجهة المعنية بالنظر في الطعون بشرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

لا تبدأ هذه المرحلة إلّا بعد فرض الجزاء من رجل السلطة العامة ضد المخالف لإجراءات الحظر الصحي الوقائي، إذ يحق للشخص الموقع ضده أن يطعن بفرضها إزاءه، ويلجأ إلى الجهة المختصة كإحدى الضمانات المكفولة له لعدم قناعته كمقابل للمخالفة المرتكبة منه سواءً بالاعتراض على الجزاء ذاته أم مدى صحته أو في مقداره[١].

والغاية من الرقابة في مجال الجزاءات الإدارية الجنائية هي محاولة التوفيق بين أمرين الفاعلية والضمان، حيث يتمثلان في ضرورة[٢]:

أ- ضمان عدم تعسف رجل السلطة العامة في مواجهة الأفراد المتهمين بمخالفة إجراءات الحظر الصحي الوقائي.

ب- فعالية قيام رجل السلطة العامة بوظيفته التنفيذية المنوطة به قانوناً.

والحكمة من فرض الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية الجنائية؛ يكمن في التأكد فيما إذا خالف رجل السلطة العامة القواعد الشكلية والإجرائية المحددة قانوناً لإصدار قرار بالجزاء الجنائي الإداري، سواءً بإهمال تلك القواعد كلية أم بمخالفتها جزئياً، بالرغم من أنَّ رجل السلطة العامة غير ملزم بأن يعبِّر عن إرادته بشكلٍ معيّن، إلّا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وفي هذه الحالة لا يكون الجزاء المفروض مشروعاً إلّا باتباع الشكليات المحددة باتخاذ الإجراءات المقررة، والتي تعد بمثابة ضمانات لاحترام مشروعية القرارات الإدارية.

وبالرجوع إلى قرار اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ لم نرَ فيه أي إشارة للجهة التي تتولى الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية الجنائية

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مطابع المنوفية، ٢٠٠٧، ص٩٨.

[٢] محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٨٧.

المفروضة على منتهكي الحظر الصحي، ومن هي الجهة المختصة بمراقبة مشروعيتها، فما ورد في البند **(رابعاً)** لا يعد من قبيل الرقابة على مشروعية تلك الجزاءات.

فقد نص على أنّه «**تقوم وزارة الصحة ووزارة الداخلية وجهاز الأمن الوطني بتقويم مدى الالتزام بالإجراءات ورفع التقارير بشأنها خلال (٧) سبعة أيام، ليتم بناءً على ذلك إعادة النظر بفرض حظر التجوال الشامل أو أخذ إجراءات إضافية بحسب تطور الموقف الوبائي**».

وهنا نسأل : **هل يجوز الطعن في العراق بالجزاءات الإدارية الجنائية المفروضة على منتهكي الحظر الصحي الوقائي؟ ومن هي الجهة المختصة بمراقبة مشروعيتها؟**

مما لا شك فيه إنَّ الإدارة لا تمارس أعمالها لتحقيق أغراض ذاتية لحسابها، وإنَّما بقصد تحقيق هدف أساس هو **(الصالح العام)**، ومن ثم كان من عناصر شرعية أعمال الإدارة أن تتجه هذه الأعمال دائماً إلى تحقيق المصالح العامة وألّا تنحرف عنها، أما إذا انحرفت عن ذلك، فبالإمكان الطعن بهذه الجزاءات.

وتلبية لمقتضيات المصلحة العامة العليا للبلاد، نرى أنَّ الضرورة تستلزم إمكانية تطبيق أحكام المادة **(٣٠)** من قانون المرور العراقي، ولحين تعديلها من المشرع وتخويل **لجنة البت في الاعتراض** للنظر في الاعتراضات المقدمة لها من سائقي المركبات بخصوص الغرامات المفروضة في الحالات الواردة في نص البند **(رابعاً)** من قرار اللجنة العلية للصحة والسلامة الوطنية المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ تحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

عليه، فإنَّ الإدارة باعتبارها سلطة عامة تتمتع بصلاحيات استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها التي تسري بحق المخالف لإجراءات الحظر الصحي الوقائي، وإن أبدى اعتراضاً بشأنها أو قدَّم تظلماً إدارياً، بل وحتى إن رفع دعوى قضائية، فيظل قرار فرض الجزاء الجنائي الإداري يسري بحقه ما لم تقبل الإدارة أو جهة أعلى منها سحب القرار أو إلغاءه[١].

وإذا كان المشرع قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إدارياً أو قضائياً، فإنَّ ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار، على اعتبار إنَّ رجل السلطة العامة يملك في مثل هذا الظرف الاستثنائي سلطة التنفيذ المباشر لقراراته من دون حاجة للجوء إلى سلطةٍ أخرى[٢].

والجزاءات الإدارية الجنائية على اعتبارها قراراً إدارياً من جانبٍ واحد، وله طابع تنفيذي، أي حائز لحجية الشيء المقضي فيه، ومن ثم ينبغي تنفيذها بمجرد النطق بها، فلا يجوز الطعن فيها أو قابليتها لذلك من دون تنفيذها.

---

[١] د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي – ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٤٤.

[٢] د. ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٤٢.

الفرع الثاني: صلاحية الجهة المختصة بنظر الطعن بشرعية فرض الجزاءات الإدارية الجنائية

عند تنفيذ الجزاء الإداري الجنائي عن مخالفة تدابير الحظر الصحي الوقائي؛ يكون لصاحب الشأن أحد الموقفين :

إمّا أن يقبل التنفيذ طائعا حتى ولو كان يجري جبراً، وفي هذه الحالة يزول أثر الجزاء بعدم تمام تنفيذه .

وإمّا أن يعترض عليه، وذلك من خلال الطعن بشرعية فرض الجزاء عليه أمام الجهة المختصة التي قد تكون جهة قضائية أو إدارية، ويطلب من المعترض تقديم أدلة براءته التي قد تكون بحوزته، وبعد أن يكمل الإدارة تحقيقاته يكون له عدة خيارات بشأن هذه الجزاءات، وبمجرد أن تتلقى **(لجنة البت في الاعتراض)** يكون لها إمّا تعديل قرار فرض الجزاء، أو إلغائه، أو المصادقة عليه، وهذه الخيارات لم يشر لها قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية؛ ولكنها مستقاة من القواعد العامة في قانون المرور، وسنتناولها على النحو الآتي:

أولا- تعديل قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي

في الواقع **لم نلاحظ في قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية أي إشارة صريحة لهذه الصلاحية ولمن تكون؟** وكما أسلفنا وبالرجوع إلى قانون المرور العامة النافذ نستطيع القول : إنَّ الضرورة الإجرائية تستلزم إمكانية تطبيق أحكام **(٣٠/أولاً/ثانياً)** من قانون المرور العامة فيما يخص **(لجنة البت في الاعتراض)**، إذ يمكن أن تكون الجهة المختصة بتعديل قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي، بالرغم من عدم صراحة نص المادة المذكورة[١]، كونها الأكثر تخصصاً في هذا المجال، لحين تعديل النص المذكور، بغية شمول حالات مماثلة للحالات التي تقع من قبل المخالفين لإجراءات الحظر الصحي الوقائي.

ثانياً- إلغاء قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي

يعد عدم الملائمة بين المخالفة المرتكبة في ظل وباء كوفيد-١٩ والجزاء المفروض هو أحد صور الغلو، الذي يعد نقيض التناسب أو الملائمة، وهو جوهر الأداة القانونية ممثلة بالقرار الإداري[٢].

---

[١] نصت المادة (٣٠) من قانون المرور بأنه " أولا- تشكل لجنة في مديرية المرور المختصة تسمى لجنة (البت في الاعتراض) تتألف من:
أ ــ مدير وحدة الشؤون القانونية في مديرية المرور المختصة رئيساً
ب ــ ضابط من أمن الأفراد عضواً
جـ ــ ضابط من شعبة التدقيق عضواً
ثانياًــ للسائق المخالف حق الاعتراض على قرار الحكم بالمخالفة المفروضة بحقه لدى لجنة البت في الاعتراض المنصوص عليها في البند(أولاً) من هذه المادة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ قرار الحكم.
ثالثاًــ للجنة تعديل أو إلغاء أو المصادقة على قرار الحكم المعترض عليه ويكون قرارها نهائياً .

[٢] محمد شاهين، القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين بالدولة والقطاع العام والخاص، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٦، ص٥٥٤.

والإلغاء هنا يعد إدارياً وليس قضائيا[١]، يلجأ المتضرر من الجزاء الإداري الجنائي إلى الإدارة ممثلة **(بلجنة البت في الاعتراض)**، ليقدم اعتراضه على القرار الإداري الصادر بالجزاء الإداري العقابي، وهنا يبحث أعضاء اللجنة في مدى صحة إجراءات توقيع الجزاء الإداري الجنائي، ويكون للجنة أن تلغي الجزاء الإداري إذا لم تجد وجهاً للتعديل، ومن ثم تستطيع أن تعيد فتح التحقيق في المخالفة الإدارية لتدابير الحظر الصحي الوقائي.

وتطلب من المعترض تقديم أدلة براءته التي قد تكون بحوزته، وبعد أن تكمل اللجنة تحقيقاتها يكون لها : إمّا أن تقرر إلغاء قرار العقوبة الإدارية المفروضة بحق المخالف الصادرة بالغرامة الإدارية المالية، أو بحجز المركبة العائدة له، أو تقرر عدم وجود وجه للاعتراض على قرار الإدارة المختص، وتحفظ ملف العقوبة إذا قدرت اللجنة أنَّ الإدارة لم يتجاوز حدود سلطته في ظل هذا الوباء.

وإذا وجدت اللجنة إن عمل المعترض يشكل جريمة إدارية؛ فبإمكانها إحالة المخالف المعترض إلى المحكمة المختصة وفقاً لأحكام قانون المرور العامة التي تنظر بالجنح والجنايات[٢]

ثالثا- تصديق قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي

قد لا تلاحظ لجنة البت بالاعتراض المشكلة طبقاً للمادة **(٣٠/أولاً)** من قانون المرور وجهاً للاعتراض من المخالف لإجراءات اللجنة العليا للصحة والسلامة العامة المتعلقة بوباء كوفيد–١٩، فتقرر رد تظلم المعترض والمصادقة على قرار الحكم المعترض عليه ويكون قرارها نهائياً[٣] .

للسائق المخالف حق الاعتراض على قرار الحكم بالمخالفة المفروضة بحقه لدى لجنة البت في الاعتراض المنصوص عليها في البند**(أولاً)** من هذه المادة خلال **(١٥)** خمسة عشر يوماً من تأريخ قرار الحكم[٤].

يتضح مما تقدم، إن لجنة البت في الاعتراض آنفة الذكر لا تبسط رقابتها على القرار الإداري الصادر بالغرامة المالية والحجز الإداري؛ ولكنها تنظر الفعل غير المشروع من جديد، ويكون للجنة سلطتها في تقدير الأدلة المختلفة التي تم جمعها في

---

[١] ونحن نتفق مع الرأي الذي يقول أن محور الاختلاف بين الإلغاء القضائي والإلغاء الإداري يتركز في ثلاث محاور أساسية وهي كما يأتي:
الأولى- إن الأصل في الإلغاء الإداري أنه لا يكون بأثر رجعي كما هو الحال في الإلغاء القضائي، فأثر الإلغاء الإداري ينصرف الى المستقبل فقط.
الثانية- إنَّ الإلغاء الإداري يتم بقرار إداري يصدر من الإدارة نفسها وليس من القضاء.
الثالثة- إنَّ الإلغاء الإداري لا يكون إلا للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً للغير، ينظر الدكتور ابراهيم طه الفياض، أنواع القرارات الإدارية، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية الحقوق – جامعة النهرين، ٢٠٠١ –٢٠٠٢.
[٢] نصت المادة (٣١/ أولا) بأنه " تشكل محاكم تحقيق وجنح مختصة بقضايا المرور في بغداد والمحافظات...."
[٣] ينظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (٣٠) من قانون المرور العامة النافذ.
[٤] ينظر الفقرة (ثانياً) من المادة (٣٠) من قانون المرور العامة النافذ.

المرحلة الإدارية، ولها في ضوء النتائج التي تتوصل لها اللجنة : إمّا أن تعدل قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي، أو إلغاءه، أو المصادقة عليه ويكون قرارها نهائيا.

ويجوز للجنة تسهيلاً لعملية الإثبات أن تطلب من الإدارة المختص أن يقدم تقريراً بشأن الواقعة محل الجزاء الإداري الجنائي المعترض عليه، ولها أيضاً أن تطلب من المخالف أن يقدّم تقريراً يذكر فيه ظروف الواقعة، وكل ما يمكن أن يكون دليلاً على براءته.

ولا يلزم المخالف بالحضور أمام اللجنة إلّا إذا أمرته بالحضور شخصياً لسماعه، وإذا لم يحضر رغم تبليغه بذلك، تستطيع أن ترفض الاعتراض.

يتضح مما تقدم، أنَّ للطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالجزاءات الإدارية الجنائية سبيلان:

الأول : يتمثل في الطعن الخاص بشرعية القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وهذا يتعلق بالمخالفات المرتكبة من الموظف العام، إذ يسمح بالطعن في كل عمل إداري مع الأخذ في الاعتبار مراعاة بعض الإجراءات الخاصة الواجب توافرها بشأن إصدار قرارات إدارية بجزاءاتٍ ذات خصيصة عقابية، وذلك كوجوب مراعاة الضمانات الخاصة بحقوق الدفاع.

الثاني : يتمثل في طرق الطعن الخاصة التي ينص عليها في النصوص التي تسمح للعضو الإداري إصدار قرارات إدارية بجزاءاتٍ إدارية جنائية، فمثلا يكون لمن صدر ضده قرار من ضابط المرور بوقف رخصة قيادته لمة معينة، أن يلجأ الى لجنة البت بالاعتراض، والتي تستطيع أن تعدل قرار وقف أو سحب الرخصة، أو إلغائه، أو حتى المصادقة على قرار الحكم بالعقوبة، ولا يترتب على تقديم الطعن المذكور وقف تنفيذ قرار فرض الجزاء الإداري الجنائي، ومن حق المخالف المعترض اللجوء إلى المحاكم المدنية ليطالب بحقه في التعويض عمّا أصابه من أضرار نتيجة تصرف الإدارة إزاءه.

الخاتمة

أولاً : النتائج

بعد أن انتهينا بتوفيق الله عز وجل من بحث موضوع الجزاءات الإدارية الجنائية المترتبة على انتهاك الحظر الصحي الوقائي في ظل وباء كوفيد-١٩، فإني لا أدعي قد أوفيته حق البحث كاملا، ولكنني بذلت غاية جهدي من أجل الوصول إلى أهم النتائج من خلال هذا البحث الوجيز، فيمكن تلخيصها على النحو الآتي:

١. إنَّ ما حدث وما زال يحدث من خلال تفشي وباء كوفيد-١٩ المستجد هو من المسوغات الحقيقية لتدخّل الإدارة في الحد من ظاهرة التجاوز على إجراءات الحظر الصحي الوقائي، وعدم تطبيق بعض المواطنين لشروط الوقاية الصحية، ومن ثم فإنَّ حماية النظام العام يعد من أهم أولويات الإدارة والتي تحتاج الى إجراءات آنية وسريعة لا تحتمل التأخير.

٢. إنَّ عدم وجود نص على اعتبار الأوبئة إحدى أسباب إعلان حالة الطوارئ لا يعني عجز الحكومة عن تقرير حزمة من القرارات التي تحمي من خلالها النظام العام،

ومن بينها فرض الجزاءات على المصابين بوباء كورونا ومخالطتهم لآخرين، وما يتولّد عن ذلك من إلحاق الضرر بشريحةٍ كبيرة من الأفراد.

٣. خلو قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية من جزاءاتٍ فاعلة لمواجهة المخاطر الحقيقية لوباء كورونا، مما أتاح الفرصة لذوي النفوس الضعيفة إلى خرق تدابير الحظر الصحي الوقائي من دون رادع يحول دون تكرار هذا الخرق المتعمّد أو غير المقصود.

٤. جاءت أغلب قرارات اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية خالية من الإشارة إلى الجهات الممنوحة سلطة فرض الجزاءات، فما ورد في البند **(رابعاً)** من القرار المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ لا يعد من قبيل الجهات الممنوحة سلطة قاضي جنح، كما هو التحديد الوارد في المادة (٢٨) من قانون المرور العامة النافذ.

٥. لم تحسم اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية في قرارها المرقم رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ مسألة إمكانية الطعن بالجزاءات الإدارية الجنائية المفروضة على منتهكي الحظر الصحي الوقائي وآلية الطعن فيها، ومن هي الجهة التي يقدّم أمامها طلبات الطعن، فليس كل ما يتخذ من إجراءات في ظل الأزمة يعد انسجاماً مع متطلبات المصلحة العامة وفي مقدمتها حفظ النظام العام، فالبعض منها يثبت انحرافها وإساءتها لاستعمال السلطة فلا بد من إحقاق الحق ورد الظلم عن من تعرض لإجراءات الإدارة التعسفية التي لا تستهدف حتما الصالح العام.

ثانياً : المقترحات

١. ندعو المشرع العراقي إلى حسم الجدل الفقهي بخصوص عدم وجود نص دستوري وقانوني صريح يقضي بإعلان حالة الطوارئ، مع وجود حالة من حالات الأوبئة الخطيرة، والتي تحتاج إلى تدابيرٍ وقائية فاعلة لحماية أمن وسلامة واستقرار البلاد من الأوبئة والأمراض كافة، من خلال النص صراحة على اعتبار الوباء إحدى مقتضيات إعلان حالة الطوارئ في البلاد.

٢. الدعوة الى النص على عقوبات شديدة لا تقتصر على الغرامات البسيطة التي لا تردع المواطن وتكفه عن الاستمرار في خرق اجراءات الحظر الصحي الوقائي، ونرى بإمكان الإدارة تطبيق عقوبة المصادرة مباشرة دونما حاجة لصدور حكم قضائي، طالما تم إثبات المخالفة بناءً على مشاهدتها أو مراقبتها من خلال أجهزة الرصد الحديثة.

٣. توحيد العقوبات الواردة في البند **(ثالثا)** من قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية المرقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ مع العقوبات ذات الصلة الواردة في المواد **(٢٥-٢٦-٢٧)** من قانون المرور العامة، بما يتناسب مع الغاية من تطبيقها من حيث جهة تطبيقها والرقابة على مشروعية فرضها على المخالفين للتدابير الوقائية في ظل تفشي الأمراض والأوبئة في البلاد.

٤. دعوة المشرع العراقي إلى النص على اختصاص لجنة البت في الاعتراض المنصوص عليها في قانون المرور العامة العراقي، بالنظر في الطعون المتعلقة بالجزاءات التي تفرض في ظل الأزمات الصحية والأوبئة بالغة الخطورة على المجتمع.

المصادر

أولا: الكتب القانونية

(١) د. إبراهيم طه الفياض، أنواع القرارات الإدارية، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية الحقوق – جامعة النهرين، ٢٠٠١ –٢٠٠٢.
(٢) د . أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٣.
(٣) د. أمين مصطفى محمد، الحماية الإجرائية للبيئة، الدار الجامعية للنشر، مصر، ٢٠٠١.
(٤) د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري – ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،١٩٩٦.
(٥) د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)،
(٦) د. داوود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
(٧) د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.
(٨) د. يس عمر يوسف ، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والاسلامي، دار ومكتبة الهلال، لبنان ،١٩٩٥.
(٩) د . محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،٢٠٠٠.
(١٠) د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجنائي، ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٦.
(١١) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية - دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،٢٠١٠.
(١٢) د. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات (القسم العام)، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٠.
(١٣) د. ماهر صالح علاوي، حدود السلطة التقديرية، ملتقى تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أيام ١٩-٢٣ مارس ٢٠٠٦، القاهرة.
(١٤) د. محمد حسان محمود، الحماية القانونية للبيئة – دراسة ناقدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
(١٥) د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي – ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
(١٦) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
(١٧) محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
(١٨) محمد شاهين، القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين بالدولة والقطاع العام والخاص، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٦.
(١٩) د. ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
(٢٠) د. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
(٢١) د. سمير الجنزوري، الغرامة الإدارية – دراسة مقارنة في الطبيعة القانونية للغرامة وقيمتها العقابية، دار العهد الجديد للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧.

(٢٢) د. عبد الرؤوف مهدي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦، د. محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، ط٢، ج٢، جرائم الصرف، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٩.
(٢٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مطابع المنوفية، ٢٠٠٧.
(٢٤) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
(٢٥) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، دار الثقافة، ٢٠٠٤.
(٢٦) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٩.
(٢٧) د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩.
(٢٨) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧.
(٢٩) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة – تدرج العقوبة من الغرامة الى الغلق الإداري، دار الكتب الحديثة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
(٣٠) عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠.
(٣١) صالح المالك، الضبط الجنائي وتشعب المهام، المؤتمر الوطني الثاني للصحة والسلامة الوطنية، مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، الرياض، ٢٠١٥.
ثانياً: الرسائل ولأطاريح
(١) علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ٢٠١٢.
(٢) فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، ٢٠١٢.
ثالثاً: المجلات
(١) مظاهر بو جلال صلاح الدين، الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وقيود حماية الحقوق والحريات الأساسية – دراسة مقارنة، مجلة للعلوم الاجتماعية، جامعة محمد أمين ، العدد١٩، ديسمبر، ٢٠١٤.
(٢) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والسمعي ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد ٦٠، اكتوبر، ٢٠١٤.
(٣) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، القسم الأول والثاني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، مارس ١٩٩٤.
رابعاً: القوانين
(١) قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
(٢) قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
(٣) قانون واجبات رجل الشرطة رقم ١٧٦ لسنة ١٩٨٠.
(٤) القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون العقوبات .
(٥) قانون المرور العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٩.