الضمانات الإجرائية لتوقيع العقوبات الإدارية العامة في العراق (دراسة مقارنة)

ا.د جورج سعد
الجامعة الإسلامية في لبنان
gsaad2011@gmail.com

ايلاف عبد الرسول صبري موسى
طالبة دكتوراه
lelaf.sabri@stu.edu.iq

المستخلص:

يتناول هذا البحث جملة من الضمانات الإجرائية التي يجب ان يتضمنها فرض العقوبات الإدارية العامة، حيث ان تلك العقوبات تفرض بواسطة القرار الإداري، وبالتالي فأنها تأخذ طبيعة القرار الإداري من جانب وطبيعة الجزاء من جانب اخر، وهذا يتطلب وجود ضمانات اجرائية فضلاً عن الضمانات الموضوعية التي ينطوي عليها القرار الإداري والجزاء بشكل عام.

المقدمة:

أن الإدارة تملك سلطة خولها لها المشرع وهي فرض العقوبات الادارية العامة على الأفراد غير المرتبطين معها برابطة وظيفية أو عقدية وفي مجال لا يتدخل في اختصاص القضاء، وهذا يعتبر اختصاص خطير يحتاج الى ضمانات موضوعية يوردها المشرع في التشريعات التي تعترف للإدارة بفرض العقوبات الإدارية العامة فضلاً عن الضمانات الإجرائية، حيث ان الضمانات المتعلقة بتوقيع العقوبة الإدارية العامة لا تقتصر فقط على الضمانات الموضوعية، حيث ان تلك الضمانات متعلقة بتشريع هذه العقوبات وتنظيمها، ولكن الضمانات الفعلية التي ترافق هذه العقوبات هي التي تكون حاضرة عند توقيع القرار الإداري المتضمن تلك العقوبات، وهذه الضمانات هي الضمانات الإجرائية، وهي تتضمن التحري والتحقيق وكذلك الاستشارة وحق الدفاع اضافة الى تسبيب قرار العقوبة الإدارية العامة.

اشكالية الدراسة: تتمثل هذه الاشكالية في القصور التشريعي الذي يعاني منه التشريع العراقي فيما يتعلق بالمنظومة الإجرائية في فرض الجزاء الإداري بشكل عام وفي الحقيقة ان هذا الأمر ينعكس بصورة سلبية على الحقوق والحريات، فضلاً عن صعوبة استنباط اجراءات من القواعد الاجرائية العامة سواء كانت المدنية ام الجزائية لكونا لا تتفق مع طبيعة النظام الإداري.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في ايجاد منظومة إجرائية للجزاءات الإدارية العامة، فضلاً عن بيان الضمانات الإجرائية للأفراد عن فرض القرار الإداري المتضمن عقوبة إدارية عامة، اضافة الى

ان هذه الدراسة تمثل محاولة تطويع القواعد الإجرائية المدنية والجزائية في مجال الجزاءات الإدارية في خضم القصور التشريعي الذي يعاني منه التشريع العراقي في هذا الأطار.

منهجية الدراسة: استند هذا البحث على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية والمواقف الفقهية ذات الصلة بالموضوع، كما توسلت هذه الدراسة بالمنهج المقارن من خلال الوقوف على تجارب الدول المقارنة التي عالجت هذا الموضوع من اجل امكانية الاستئناس بها في النظام القانوني العراقي.

هيكلية الدراسة: قسمت هذه الدراسة على مبحثين وكل مبحث مطلبين وكل مطلب فرعين، أي اتبعت التقسيم الثنائي، وذلك على النحو الاتي: -

المبحث الأول

إجراء التحري والتحقيق الإداري قبل توقيع العقوبات الإدارية العامة

لا توقع العقوبة الإدارية العامة بشكل جزافي بل تمر بجملة من الاجراءات المختلفة، وهذه الاجراءات تصاحبها جملة من الضمانات المرتبطة بها، وهي على النحو الاتي: -

المطلب الأول

اجراء التحري الاداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في العراق والدول المقارنة

يعتبر اجراء التحري الإداري أبرز الاجراءات التي تصاحب فرض العقوبات الإداري العامة، لذا سوف نتناول هذا الموضوع على فرعين.

الفرع الأول

اجراء التحري الاداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في الدول المقارنة

ان العقوبات الإدارية العامة التي توقعها الادارة على المخالفات الادارية المرتكبة تحتوي قبل توقيعها على مرحلة التحري، حيث أن القوانين الخاصة تمنح سلطة التحري إلى الموظفين الإداريين المختصين من أجل جمع الاستدلالات عن المخالفات الادارية التي ترتكب وتكون تحت اختصاصهم[١]، وان المصلحة المعتبرة من هذه المرحلة هو تناسبها مع طبيعة المخالفات والعقوبات التي تفرض عليها، فليس فيها أي تفريط بحقوق وحريات الأفراد ،كما أنها تنطوي على مصالح توفيقية تقوم على أساس الضرورة، ويتضح ذلك في عدم أمكانية استخدام وسائل تمس حريات الأفراد على أساس التناسب مع خطورة المخالفة المرتكبة، وهذا ما تم تأكيده في المؤتمر الدولي لقانون العقوبات في

[١]- عماد حسين نجم عبد الله، اجراءات الدعوى الجزائية في الجريمة الكمركية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٦٢.

ستوكهولم لسنة ١٩٨٨[١]، أذ ان هذه الاجراء ليس له التعرض لحريات الأفراد في الظروف العادية[٢]، واضافة الى ذلك فأن هناك مظهر آخر للمصلحة من التحري في المخالفات الادارية هو لبيان الأشخاص القائمين على مثل هذا النوع من الإجراءات لحماية مصالح الأفراد الخاصة إذ إن القيام بها من غير المختصين قانوناً يكون باطلاً[٣].

وقد منح المشرع الفرنسي في قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٨٦المعدل السلطات الإدارية اختصاص التحري، حيث نص على ذلك في المادة٢/١٢، بخصوص مخالفات البلدية، وحدد في المادة٢٢منه المصلحة المعتبرة من ذلك والتي تكمن في امتلاكهم المهارات في هكذا نوع من الجرائم[٤]، ومنح المشرع الفرنسي في القوانين الخاصة سلطة التحري الى العديد من الجهات الإدارية، منها الأمر رقم ٨٦-١٢٣٤ في ١٩٨٦، بشأن حرية الأسعار والمنافسة، والمرسوم الصادر في ١٩٨٨ في المجال الاقتصادي، وقانون البيئة الفرنسي رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠، وقانون الجمارك رقم ١٥٤٤ لسنة ٢٠٠٧[٥].

أما المشرع الكويتي فإن شأنه شأن المشرع الفرنسي، فإنه لم ينص على منظومة متكاملة للإجراءات الإدارية في المخالفات كما لا يوجد فيه أشخاص محددين يمارسون تلك الإجراءات[٦]، إذ عالج هذا الأمر في قوانين متفرقة ومشتتة كما في قانون حماية البيئة الكويتي رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤، والمعدل بقانون رقم ٩٩ لسنة ٢٠١٥، إذ تضمنت المادة ١٦٨ منه على سلطة التحري والضبط الممنوحة للموظفين المختصين الذين يتم تحديدهم من قبل مدير عام هيئة البيئة.

الفرع الثاني

اجراء التحري الاداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في العراق

أما المشرع العراقي فأنه قد منح سلطات التحري الى الجهات الإدارية المختصة في العديد من القوانين الخاصة، منها ما نصت عليه المادة ١٩ من قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠، "أذ أن التقارير التي يقدمها الموظف إلى المحكمة تعتبر دليلاً للإدانة"، ونص كذلك في المادة ١٢/اولاً

---

[١]- د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٧٧.

[٢]- د. رؤوف عبيد، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، ج١، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٧٤.

[٣]- د. حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في أصول الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٧٦٥.

[٤]- د. يوسف عبد المنعم الأحول، قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص١٢.

[5] -LÉGIFRANCE -Le site official du government français: https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/ar/node_1837 derniere visite 2023/7/23.

[٦]- د. حسين ناصر العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص١٠٣.

من القانون أعلاه على تمكين الموظف المختص من إجراء للتحري فيما يتعلق بهذا القانون، ومنح في المادة ٥/ثانياً من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم ٧١ لسنة ١٩٧٩ المعدل على اختصاص السلطات الإدارية بأجراء التحري عن المخالفات المتعلقة بهذا القانون، واخبار الموظف المختص والشرطة وايضاً نص في المادة ١٠/اولاً/ثانياً/ثالثاً من قانون تداول المواد الزراعية رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٢، على السماح للسلطات الإدارية بالدخول الى المخازن والى المحلات والتحري عن وجود أي مخالفة متعلقة بهذا القانون.

ويؤخذ على المشرع العراقي هنا بأن أغلب اجراءاته في التحري بشأن المخالفات الممنوحة إلى السلطات الإدارية تؤدي في نهاية المطاف إلى عقوبات جنائية، بسبب توسعه بالأخذ بالعقوبات الجنائية في المخالفات، اضافة الى أن سلطة التحري غالباً لا ينص عليها في القوانين الخاصة التي وردت فيها المخالفة الواجب التحري عنها، وبذلك تنظم هذه السلطة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية، لأن الأخير يعتبر المرجع بالنسبة الى هذه الإجراءات[١].

لهذا فأن سلطة التحري الممنوحة الى الجهات الادارية في العراق لا تعتبر إجراء إداري خالص للفصل في المخالفات الادارية، والسبب في ذلك النظرة الجنائية للمخالفات، والحل في هذه الحالة يكون برفع المخالفات من قانون العقوبات العراقي، وازالة عقوبة الحبس قصير المدة منها وتخصص لها إجراءات مستقلة عن قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

المطلب الثاني

إجراء التحقيق الإداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في العراق والدول المقارنة

يعتبر موضوع التحقيق الإداري من أبرز الإجراءات واهمها في نطاق العقوبات الإدارية العامة، كاث انه يمتلك ذاتية خاصة في هذا المجال العقابي، وحتى نحيط بمتطلبات هذا الموضوع سوف نقسمه على فرعين.

الفرع الأول

إجراء التحقيق الإداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في الدول المقارنة

يعتبر التحقيق، من الإجراءات الشكلية الأساسية سواء في المجال الجنائي او الاداري، فإذا كان التحري مهماً في اتهام شخصٍ ما، إلا انه لا يصلح سند لتوقيع العقوبة عليه، فهذه هي وظيفة التحقيق[٢].

---

[١]- حميد صـــالح مجيد، الســـلطات الجزائية المخولة لغير القضـــاة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٩، ص١٠٠.

[٢]- د. نوفل العقيل العجارمة، ســـلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة للنشـــر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧، ص٢٨٦.

وان المصلحة المعتبرة بصورة عامة من التحقيق هي الوصول الى الحقيقة، بالتالي عدم ظلم الأبرياء، وضمانة لعدم تعسف السلطات التحقيقية. أما المصلحة المعتبرة من التحقيق في جانب المخالفة الإدارية المرتكبة تكمن في أن طبيعة العقوبات الإدارية العامة تتناسب مع التحقيق، أضافة الى أن التحقيق الإداري مع السرعة والتبسيط بالنسبة للنظر في المخالفات الادارية[١]، وان مرتكب المخالفة الإدارية يتيح له التحقيق فرصة لأثبات براءته من خلال اظهار الحقائق، ويترتب عليه كذلك أيجاد تناسب بين المخالفة المرتكبة والعقاب الإداري، أما بالنسبة لجهة الإدارة فالتحقيق يساعدها على بناء قرار العقوبة على معلومات صحيحة ودقيقة ،بالتالي بناء الإدانة على شكل صحيح، وانه بخلاف ذلك فقد تفقد الادارة ثقة الأفراد بكونها ظالمة وهذا بدوره ينعكس سلباً على الأمن المجتمعي، الذي يتطلب وجود تحقيق سابق لفرض العقاب تطمئن له الناس بوجود إجراءات عادلة تكفل الضمانات القانونية، كذلك هناك مسألة تتعلق بطبيعة المخالفات الإدارية باعتبارها تقع أمام السلطات الإدارية، بالتالي تكون أقرب إليها هذه السلطات من غيرها، من حيث أجراء التحقيق كونها أكثر علماً بها[٢]، بالإضافة الى ان الموظفين المختصين بالتحقيق الاداري مؤهلون أكثر من غيرهم، فإضافة الى علمهم بها، فأن هذه المخالفات الإدارية هي ذات صلة وثيقة باختصاصهم ويمتلكون خبرات فنية فيها[٣]؛ وبالتالي فأن الجهات الإدارية تكتفي بالبسيط والقليل من القرائن وهذه لا يؤثر في التحقيق على الإدارة لكونهم أعرف من غيرهم بهذه بطبيعة هذه المخالفات، ويؤدي هذا بالنتيجة النهائية الى التبسيط، وتجنب الإغراق بالشكليات الاجرائية والاسهاب بالبيانات، كما في الاجراءات الجنائية[٤].

وقد منح المشرع الفرنسي الادارة سلطات تحقيقية في قانون الإجراءات الجنائية فيما يتعلق بالمخالفات بصورة عامة في المواد ٢١،٢٨، ومنح في المادة ٥٥ التحقيق في المخالفات من الدرجة الرابعة[٥]، ومنح كذلك المشرع الفرنسي في القوانين الخاصة سلطات تحقيقية للإدارة فيما يخص المخالفات، كما في قانون الإجراءات الضريبي وغيرهِ، والمصلحة المعتبرة في ذلك هو من أجل سرعة معالجة المخالفات في فرنسا على رغم من أنها لم تأخذ بنظام متكامل لها، حيث وضح ذلك المشرع الفرنسي في المادة (٢٥) من قانون المرور رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٦، "إذ نصت على ضرورة اتخاذ اجراءات سريعة لتحقيق فاعلية الردع في المخالفات المرتكبة".

---

[١]- د. أمين مصـــطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإســكندرية، ١٩٩٦، ص٢٨٤.

[٢]- د. حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في أصول الإجراءات الجنائية، المصدر السابق، ص ٢٥٢.

[٣]- حميد صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، المصدر السابق، ص١٠٥.

[٤]- حميد صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، المصدر السابق، ص١٢٠.

[٥]- د. يوسف عبد المنعم الأحول، قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، المصدر السابق، ص ١٦،٢٠.

وهنالك العديد من القوانين في الكويت التي منحت الادارة سلطات تحقيقية تمهيداً لفرض العقوبات الادارية العامة، منها مرسوم بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٩، بشأن الجمعيات التعاونية في الكويت، والمعدل بالقانون رقم ١١٨ لسنة ٢٠١٣، وكذلك قانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠، بشأن هيئة الأوراق المالية في الكويت، وقانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦، بشأن بلدية الكويت، وهناك من اعتبر أن المصلحة الأساسية التي حدت بالمشرع الكويتي للجوء الى للتحقيق الإداري دون البقاء على التحقيق الجنائي، هو من أجل ضمان عدم غلو الإدارة في تحديد العقاب الإداري[١].

وقد قررت محكمة التمييز الكويتية في قرار لها على أن: "لإدارة السوق اتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقيق من صحة البيانات التي تتلقاها من شركات المساهمة وأصحاب المصلحة والغير وأن تعرض نتائج هذه الإجراءات على لجنة السوق لاتخاذ ما تراه بشأنها، وإذا أسفرت نتيجة التحقيقات عن وقوع مخالفة لأحكام هذا القانون، يتم استبعاد الأسهم محل المخالفة،...."[٢]، حيث أن المشرع أوجب على إدارة سوق الكويت للأوراق المالية اتخاذ كل ما يلزم للتحقيق من صحة ما يقدم لها من بيانات، لكي تثبت وقوع مخالفة للقانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٥ من عدمها، قبل توقيع العقوبات الادارية العامة.

الفرع الثاني

إجراء التحقيق الإداري قبل توقيع العقوبات الادارية العامة في العراق

أما في العراق فأن المشرع قد خول في الكثير من القوانين الخاصة صلاحيات تحقيقية الى الموظفين الإداريين وفق الحدود المرسومة إلى أعضاء الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام، إذ منح في قانون الجهاز المركزي للتفتيش والسيطرة النوعية رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٩، في المادة ١٤ صلاحية الاطلاع على كافة الأوراق والوثائق والسندات لغرض التحقيق، ونص في المادة ٢/١٥ على منح سلطة تفتيش لهذه الجهات، ومنح في قانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل في المادة ١٨٧ لموظفي الجمارك صلاحية تحقيق، وكذلك المادة ٧ من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ المعدل منح سلطة تحقيق لرؤساء الوحدات الإدارية، كما منح في المادة ١١٧/ه من قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ المعدل صلاحية التحقيق في المخالفات الى الموظفين المختصين وتحويلها الى الوزير المختص أو من يخوله لغرض احالتها الى محكمة العمل المختصة، والكثير من القوانين التي منحت صلاحيات تحقيقية للموظفين الإداريين في العراق[٣].

---

[١]- محمد مطرف معيوف العنزي، سلطات الإدارة في توقيع الجزاءات على الأفراد، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، مصر، ٢٠١٨، ص ٢٠١،٢١٠،٢٦٩.

[٢] - قرار محكمة التمييز الكويتية رقم ١٠٨، ١٠٠ / ٢٠٠٣ إداري في٢٠٠٥/١٠/٢٥، محكمة التمييز الكويتية، المكتب الفني المستحدث، الكويت، ٢٠٠٥، ص ١٢١.

[٣]- القاضي عبد القادر الدبوني، النصوص الجزائية في القوانين العراقية، مطبعة الحكومة، بغداد، ١٩٦٩، ص٣٢

وان منح سلطة التحقيق الى الجهات الإدارية في القوانين الخاصة في العراق يرد عليها أكثر من مأخذ، فمن ناحية كونها ليست اجراءات إدارية خالصة، حيث ان المشرع العراقي قد نظم أغلبها في قانون أصول المحاكمات الجزائية عندما ذكر أعضاء الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص في المواد (٣٩-٤٥)، بالإضافة الى ان المخالفات الادارية لو كانت خارج قانون العقوبات، فينظر اليها وقتها بطبيعتها الإدارية الخالصة من حيث الإجراءات المخصصة لها، ولا يثار وقتها اي كلام يتعلق بخرق مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية تداخل الإجراءات، حيث أن من المبادئ الأساسية في إجراءات الخصومة الجنائية هو مبدأ الفصل بين السلطات، أي الفصل بين وظائف السلطات التي تتولى النظر في الدعوى الجزائية وهي كل من: سلطة التحقيق وسلطة الاتهام وسلطة الحكم، والمصلحة المعتبرة من هذا الفصل هي من أجل الابتعاد عن التحيز والتأثر بالعقيدة التي تكون قد تكونت لدى سلطة الاتهام إذ مارست التحقيق، الذي قد يؤثر على ما يطرح من أدلة فيبنى وقتها الحكم على علم شخصي لا على الأدلة، كذلك تكمن المصلحة في ضمان الرقابة المتبادلة من قبل كل سلطة على الأخرى[١]. أما في إجراءات المخالفات الإدارية العامة فإن الأمر يختلف، إذ تكون اجراءات التحري والتحقيق في يد سلطة واحدة[٢]، واحياناً تكون في يد موظف واحد كما هو الحال في الغرامات الفورية[٣]، لهذا أكتسب التحري والتحقيق ذاتية خاصة في إجراءات المخالفات الإدارية العامة، بشكل يختلف بهِ عن الإجراءات الجزائية[٤].

اذ تكمن المصلحة المعتبرة في هذه الذاتية كما تطرقنا سابقاً، الى عدة امور منها تحقيق السرعة وتيسير فرض العقوبات الإدارية العامة على المخالفات التي ترتكب، وتحقق المرونة خصوصاً وأن المخالفات الادارية في بعض المجالات كالمجال الاقتصادي والمجال التجاري قائمين على سرعة الائتمان، الذي يتطلب سلطات إدارية تفصل في هذه المخالفات دون السلطة القضائية، كذلك عدم جسامة هذه الأفعال بالتالي لا تحتاج الى إجراءات جنائية عن طريق تدخل السلطات القضائية فتقسيم الإجراءات يؤدي إلى إطالتها. بالتالي تؤثر على العدالة، إذ أن تشعب الاجراءات والمراحل يؤدي الى ضياع الأدلة، كما يتجنب الأفراد في هذا الأمر الحبس قصير المدة[٥]، بالإضافة الى مسألة مهمة تتمثل

[١]- د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الأنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣٠٥.
[٢]- د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص١٠٦. ١٦٩.
[٣]- د. أمين مصطفى محمد، قانون العقوبات الإداري، المصدر السابق، ص٢٨٣..
[٤]- د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢١٧.
[٥]- د. أشـــرف توفيق شـــمس الدين، شـــرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضـــة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٥٢،٣٥٣.

بعدم إمكانية الفصل بين التحري والتحقيق في إجراءات المخالفات الإدارية[١]، لأن العقاب الإداري هو بالأصل عبارة قرار إداري يقتضي فيه أن تكون سلطة ضبط المخالفة والتحقيق فيها في يد موظف مختص بإصدار العقوبة الادارية العامة، وحتى لا يكون غير مدروس من قبله، وفيه تعسف في استعمال السلطة، ويؤثر بالتالي على حقوق وحريات الافراد، فهذه الذاتية غايتها الأساسية تمكين الموظف، وتعتبر أداة تساعدهُ على هكذا مهمة جديدة[٢]، كذلك الأمر يتعلق كما ذكرنا بطبيعة العقوبة الإدارية العامة وعلتها المتأتية من الابتعاد عن الجزاءات الجنائية، والحد من الإجراءات الجزائية التي تؤثر على الحريات لعدم تلاؤمها مع المخالفات الإدارية مع توافر كل الضمانات للأفراد ،من خلال الطعن بالقرار الإداري أمام القضاء الإداري، كما تكمن المصلحة المعتبرة في هذه الذاتية ضمان سهولة ردة الفعل على هذه المخالفات الإدارية لحظة ارتكابها[٣].

اذاً خلاصة لكل ما سبق ذكره، أن مرحلة التحري والتحقيق هي احدى الضمانات الاجرائية قبل توقيع العقوبات الادارية العامة التي تستطيع الادارة من خلالها الوصول الى الحقائق، حيث انها متعلقة بتيسير الإجراءات الإدارية في المخالفات وتبسيطها، بسبب طبيعة المخالفة الادارية العامة التي تأبى الإجراءات الجزائية، لما يترتب عليها من عدم التوازن بين الأضرار والمنافع، وبما أن جهة الإدارة هي من تقوم بفرض هذه العقوبات الادارية على المخالفة التي ترتكب فيكون من الأفضل منحها سلطة التحري والتحقيق، وكل هذا قد فرض ذاتية معينة على التحري والتحقيق في إجراءات المخالفات الإدارية، اذ ان الادارة تمارسها وحدها دون فصل بين السلطات، وهذه المصلحة قد حدت بالأنظمة الى أنتهاج هذا الأسلوب، لكن المشرع العراقي لم يراعِ الأسس الصحيحة للإجراءات الإدارية في المخالفات في الأحوال التي قد نص عليها.

المبحث الثاني

الاستشارة وحق الدفاع وتسبيب قرار فرض العقوبة الإدارية العام

ومن الضمانات الاخرى التي يفترض توافرها عند ايقاع العقوبة الإدارية العامة، هي ما يتعلق بالاستشارة في حالة اوجب القانون وجودها، وكذلك حق الدفاع لمن فرضت عليه العقوبة الإدارية العامة، اضافة الى تسبيب قرار فرض العقوبة الإدارية العامة، وسنتناول هذه الضمانات اتباعاً، وذلك على النحو الاتي: -

[١]- د. أمين مصطفى محمد، قانون العقوبات الإداري المصدر السابق، ص٢٨١.
[٢]- د. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط١، دار المجد، سطيف، بلا سنة نشر، ص ١٨٨.
[٣]- د. محود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٣٦٢،٣٦٥.

المطلب الأول

الاستشارة عند فرض العقوبة الإدارية العامة في العراق والدول المقارنة

لما كانت العقوبات الإدارية العامة هي قرارات إدارية في طبيعتها لذا فأن بعضها يحتاج الى اجراء شكلي مهم وهو الاستشارة، لذا سوف نتناول هذا الموضوع وفق فرعين.

الفرع الأول

الاستشارة عند فرض العقوبة الإدارية العامة في الدول المقارنة

يقصد بها أخذ رأي لجنة فنية أو جهات معينة عند فرض العقوبة الادارية على بعض المخالفات الادارية، حيث تكون الاستشارة بناء على طلب من الجهة الادارية المختصة قبل صدور قرار العقوبة بمقتضى نص أو بدونه[١]، فتكون هنالك مصلحة للأفراد متمثلة بعدم تمكين الإدارة من فرض عقاب إلا باستيفائه وإلا كان قرار العقوبة باطلاً[٢].

وتكون الاستشارة على ثلاثة أنواع، النوع الأول يتمثل بالاستشارة الاختيارية، أي تكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية عند إصدارها للعقوبة الإدارية العامة بطلب الاستشارة من عدمها دون أي إلزام قانوني، وتكون لها سلطة تقديرية في استيفاء الاستشارة او عدم الاستيفاء، والنوع الآخر يتمثل بالاستشارة الالزامية، حيث تكون جهة الادارة ملزمة في طلب الاستشارة من الجهات المختصة قبل اتخاذها للعقوبة الإدارية العامة، على الرغم من أنها غير ملزمة بالأخذ بها ،لكن طلب الاستشارة واجب عليها من قبل المشرع فعدم قيامها بذلك يجعل قرارها معيباً بعيب الشكل والإجراءات[٣]، اما النوع الثالث والاخير هو الاستشارة المقيدة أو المطابقة، فهذا النوع على عكس النوع الثاني، فتكون الاستشارة هنا ملزمة من ناحية الطلب ومن ناحية ما جاء بها ،والا اصبح قرار الادارة بفرض العقوبة معيب بعيب الشكل والاجراءات[٤].

ففي فرنسا نصت المادة (١٨) من قانون المرور رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٦، على أن يكون للمحافظ سلطة إيقاع عقوبة إيقاف رخصة القيادة لمدة لا تتجاوز الست أشهر عند ارتكاب إحدى المخالفات التي تنص عليها المادة (٢٦٦) من القانون أعلاه ،وذلك بعد أخذ رأي لجنة وقف رخصة القيادة وأن رأي

---

[١] - د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد الثاني، الأردن، ٢٠٠٨، ص٣٤٦.

[٢] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٣٦.

[٣] - د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، المصدر السابق، ص ٤٤٧ و٣٤٨.

[٤] - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٧٧٩.

هذه اللجنة استشارياً إلا أنه لا يمكن للمحافظ اتخاذ هذا الجزاء دون الرجوع الى هذه اللجنة[١]، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم لهُ صادر في ١٩٤٨/٤/٩، إلى حالة اشترط القانون لأخذ رأي لجنة معينة قبل اصدار القرار، فإن هذا يعتبر اجراءً جوهرياً، حتى في حالة كان رأي هذه اللجنة استشارياً وغير ملزم لمن ينعقد الاختصاص بإصداره[٢]، وأشار في حكم له آخر صادر في ١٩٨٤/٥/٢٢، على إن المُشرع بمقتضى قانون ١٩ يوليو ١٩٧٧، بشأن المنافسة غير المشروعة وحرية الأسعار: " لوزير الاقتصاد أن يفرض غرامات مالية بقرارات إدارية على الشركات والمؤسسات المخالفة لأحكام هذا القانون، لكن بعد أخذ رأي لجنة المنافسة، وعلى الرغم من أن رأي هذه اللجنة استشارياً، إلا أن الوزير لا يمكنه الإغفال عن هذا الإجراء سواء في جواز فرض الغرامة أو في تقدير قيمتها"[٣].

الفرع الثاني

الاستشارة عند فرض العقوبة الإدارية العامة في العراق

أما المشرع العراقي فقد أشار الى مسألة الاستشارة في أكثر من مصطلح ومعنى حيث نص في قانون تنظيم الخدمات الصناعية أن لوزير العمل او من يخوله استناداً إلى تقرير لجنة الكشف إلغاء المشروع[٤]، ونص في قانون مزاولة مهنة الصيدلة على مصطلح اقتراح يقدم من قبل مجلس النقابة إلى الوزير المختص يتم غلق الصيدلية أو المذخر على أثره[٥]، اذاً فقد استخدم المشرع العراقي مصطلح التقرير او التوصية للدلالة على معنى الاستشارة.

ونرى نحن على الرغم من أهمية هذا الإجراء كون الاستشارة تتم من قبل لجان مختصة يحددها المشرع ، إلا أن أخذ رأي لجنة بالنسبة لطبيعة العقوبات الإدارية العامة التي تتميز بالسرعة والتبسيط قد يؤدي في بعض الأحيان إلى تأخير الإجراءات الخاصة بفرض العقوبة خصوصاً بالنسبة لبعض أنواع المخالفات الادارية التي يتوجب اتخاذ السرعة بفرض العقوبة عليها ،لذا الاجدر بالمشرع أن يحدد الحالات أو العقوبات التي على أساسها فقط يتم اللجوء الى مسألة الاستشارة، لأنه في جميع الحالات يكون هناك في الأخير قضاء يراقب جميع القرارات الصادرة التي يتم الطعن بها.

---

[1]- Jean Francois AV BY: Les sanctions en matière de circulation routière، Les petites of fiches، 1990، p. 820.

[٢] - أشـــار إليه: د. موســـى مصـــطفى شـــحادة، النظام القانوني لأبعاد الاجانب من دولة الامارات العربية المتحدة وانعكاساته الأمنية، مركز بحوث شرطة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠١، ص ٣٥.

[٣] - أشار إليه: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٨.

[٤] - ينظر: المادة ١٣/اولاً من قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠.

[٥] - ينظر: المادة ٥٣/ب من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠ النافذ المعدل.

المطلب الثاني

حق الدفاع وتسبيب قرار فرض العقوبة الإدارية العامة في العراق والدول المقارنة

يعتبر حق الدفاع أبرز الضمانات الإجرائية في النطاق الإداري، فضلاً عن الدور المهم الذي يؤديه التسبيب؛ لكون العقوبة الإدارية العامة تفرض بقرار إداري وتأخذ طبيعته، وحتى نحيط بمتطلبات هذا الموضوع سوف نقسمه على فرعين.

الفرع الأول

حق الدفاع عند فرض العقوبة الادارية العامة في العراق والدول المقارنة

ويقصد بهذا الحق ان السلطة الادارية المختصة بفرض العقوبة لا يمكن لها اتخاذ قرار خطير دون الاستماع مسبقاً الى الشخص، كون هذا القرار سوف يضر بهِ مادياً ومعنوياً[١]، وان هذا الحق يعتبر من المبادئ العامة في القانون سواء تم ذكره بنص ام لا، حيث يجوز الاغفال عنه بل يجب الالتزام والتقيد بهِ[٢].

حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي أن منح الإدارة سلطة توقيع العقوبات الادارية العامة لا تتعارض مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ،طالما يوجد احترام لحق الدفاع والمواجهة، وقضى كذلك بأن القانون يوجب اطلاع الشركة المخالفة في الملف الخاص بالمخالفة، من أجل تقديم ملاحظاتها، ضماناً لاحترام الحق في الدفاع، كما أشار بأن سلطة الإدارة لطالما أبلغت الشركة المخالفة بشأن فرض عقوبات عليها وقد اطلعتها على كافة المستندات ومنحتها المهلة لبيان ملاحظاتها و الاستعانة بمحامي، فإن الإدارة هنا تكون قد التزمت باحترام الحق في الدفاع[٣].

وقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي الى القيمة الدستورية لهذا الحق حيث عده من المبادئ المعترف بها من قبل المشرع الفرنسي في جمع القوانين والدساتير لاسيما دستور ١٩٥٨[٤]، حيث نص المشرع الفرنسي الى هذا الحق في العديد من تشريعاته منها المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٣، في المادة ٨/٨ بوجوب سماع صاحب الشأن سواء حظر شخصياً او وجود من ينوب عنه، ونصت كذلك المادة (١٨) بشأن حرية الأسعار والمنافسة لسنة ١٩٨٦، على ضرورة احترام مبدأ المواجهة أثناء التحقيق أمام مجلس المنافسة.

---

[١] - د. محمد عصـــفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الاخرى، دون اســم مطبعة، ١٩٧٢، ص ١٦٠.

[٢] - بســام محمد ابو رميلة، ضــمانات التحقيق التأديبي دراســة مقارنة في القانون الأردني والنظام الســعودي، بحث منشور في مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، المجلد الثامن، العدد٢، ٢٠١٤، ص ٢٥١.

[٣] - ناصر حسين العجمي، الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي، المصدر السابق، ص ٢٩٧.

[٤] - اشار اليه: محمد باهي ابو يونس، المصدر السابق، ص ١٧٦.

أما المشرع الكويتي حيث نص في المادة (٦) من قانون تنظيم حملات الحج رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٦، المعدل بقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣، على أن: "...على لجنة شؤون الحج أن تستدعي المرخص له لسماع أقواله فيما نسب إليه، فإذا لم يحضر جاز النظر في المخالفة دون سماع أقواله..."، ونص في المادة (٨٥/ثانياً) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨، المعدل بقانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤، بأن العقوبات الإدارية العامة التي يفرضها محافظ البنك المركزي على البنوك تكون بعد الاطلاع على كافة الإيضاحات الخاصة بالبنك المخالف.

اما المشرع العراقي فقد أشار إلى هذا الحق في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ حيث نص في المادة١٩ على ان: "... رابعا: حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"، واشار كذلك في الفقرة السادسة من المادة اعلاه الى ان: "سادسا: - لكل فرد الحق في ان يعامل معاملة عادلة في الاجراءات القضائية والادارية".

اما بالنسبة للقوانين الخاصة فقد اشار بعضها الى الحق في الدفاع منها قانون البنك المركزي العراقي ،حيث اشار الى "....يقوم البنك المركزي العراقي قبل ان يفرض عقوبات ادارية على اي طرف ما بتقديم بيان مفصل للشخص الذي تطبق عليه العقوب....و يعطي البنك المركزي العراقي صاحب الشأن فرصة كافية لتقديم الحقائق و الحجج التي يستند إليها هو في طلب عدم فرض العقوبات..."[١]، ونصت المحكمة الاتحادية العليا في العراق على هذه الحق حيث اشارت الى ان:"حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة الذي كفله الدستور في المادة (١٩/رابعا) منه، يقف عند تجاوز من يملكه على حقوق الآخرين،...."[٢].

ويجب ان يتم منح صاحب الشأن المدة الكافية لتحظير دفاعه حيث نصت المادة (١٨) من قانون المرور الفرنسي على ضرورة اعلانه محل اقامته قبل مثوله امام لجنة وقف رخص القيادة بمدة لا تقل عن عشرة ايام، ونص المشرع العراقي كذلك في المادة (٢/٦٢) من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ النافذ، على ان: "...، ويقوم البنك المركزي العراقي قبل ان يفرض عقوبات ادارية على اي طرف ما بتقديم بيان مفصل للشخص الذي تطبق عليه العقوبة ،...، و يعطي البنك المركزي العراقي صاحب الشأن فرصة كافية لتقديم الحقائق و الحجج التي يستند اليها هو في طلب عدم فرض العقوبات".

[١] - ينظر: المادة ٢/٦٢ من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
[٢] - قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ٣٧/ اتحادية ٢٠١٩ في ٢٠١٥/٥/٢١، الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا العراقي.

يتضح مما سبق بأن الإدارة مقيدة بحدود، وملتزمة بضمانات عند منحها سلطة فرض العقوبات الادارية العامة على مرتكب المخالفة بالشكل الذي يجعل السلطة الإدارية تتوفر لديها جميع الإمكانيات للفصل في المخالفات، ويكون لها الاختصاص الأصيل في هذا الأمر، حيث يعتبر حق الدفاع مكفول لجميع الأفراد سواء على الجانب الجنائي والإداري، فعلى الجانب الإداري حرمان الفرد من هذا الحق يعتبر نقص جوهري يرتب آثار على قرار فرض العقوبة الادارية العامة كونه مبدأ دستوري اشارت له اغلب الدساتير والقوانين، وهو يعتبر ضمان لحقوق الافراد في دفاعهم شخصيا أو بواسطة محامي عن انفسهم خلال مدة معينة يحددها المشرع بشكل مناسب.

الفرع الثاني

تسبيب قرار فرض العقوبة الادارية العامة في العراق والدول المقارنة

لم يعرف المشرع العراقي والفرنسي وكذلك الكويتي التسبيب لذا ترك ذلك الى الفقه، حيث تم تعريفه تعريفات عديدة منها: "التزام قانوني تعلن بمقتضاه جهة الإدارة الأسباب القانونية والواقعية التي حدتها على إصدار قرارها و الأساس القانوني الذي بنيت عليه قرارها بفرض العقوبة"[١]، وعرف ايضاً بأنه :"الاعلان الذي يتضمنه القرار لأسباب قانونية أو واقعية بررت اصدار القرار"[٢]، وعرفه آخر بأنه: "إجراء تمهيدي يكون لازماً لمشروعية التّصرف القانوني، مع أنه غير ملزم لجهة الإدارة المختصة بإصدارها للقرار الإداري، فلها أن تأخذ به ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"[٣].

اذاً هناك عدة شروط وضوابط للتسبيب، حيث تتمثل بأن يكون التسبيب مكتوباً في متن قرار فرض العقوبة الإدارية العامة حيث نص المشرع العراقي في قانون الشركات العراقي على ان: "...واذا رفض المسجل طلب تأسيس الشركة، يصدر قرارا خطيا يوضح فيه اسباب رفضه الطلب،...."[٤]، وأن يكون التسبيب دقيقاً وواضحاً دون اي غموض حيث قضت محكمة القضاء الإداري إلى أن: "اتجه الفقه والقضاء في فرنسا إلى اعتبار القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة قرارا خاليا من الأسباب، وكذلك الأمر فيما إذا اشترط القانون إيراد الأسباب ولم ترد الأسباب في القرار"[٥]، وكذلك ان يكون التسبيب معاصراً، وان يحقق الغرض منه من خلال احتوائه على قدر من

[١] - د. محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٣٠.

[٢] - د. سعيد عبيد سرور النقبي، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة في النظام القانوني الإماراتي والمصري والفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٧، ص ٣٦.

[٣] - د. هاني علي الطهراوي، التسبيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري- هل يعتبر شكلية جوهرية أم ثانوية، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة ٣٤، ٢٠١٠، ص ٢٣١.

[٤] - ينظر: المادة ١٩ من قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل.

[٥] - قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٥٠ في ١٩٥٦/٣/٤، مجموعة أحكام محكمة القضاء، ص١٠، ص ٢٢٢.

التفصيل يوضح لصاحب الشأن فيه أسباب فرض العقوبة الإدارية علية، حيث أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أن: "طالما تضمن القرار الصادر بالجزاء الإداري المواد الواجبة التطبيق على المخالفة، وبين المخالفة المرتكبة والمكان الذي ارتكبت فإن التسبيب يكون كافياً"[١]، ونص كذلك المشرع العراقي في قانون البنك المركزي حيث اشار الى ان: "...، يقوم البنك المركزي العراقي قبل ان يفرض عقوبات ادارية على اي طرف ما بتقديم بيان مفصل للشخص الذي تطبق عليه العقوبة ، يوضح فيه الحقائق و الاسانيد القانونية التي تثبت وقوع المخالفة،..."[٢]، بالإضافة إلى شرط اخر يجب ذكره بقرار التسبيب هو أن يتم ذكر جميع الاعتبارات التي دعت الى فرض العقوبة الادارية العامة سواء كانت اعتبارات واقعية او قانونية، حيث اشار مجلس الدولة الفرنسي الى ان: "...،يشترط أن يكون هذا التسبيب كافيا حتى يكون القرار مشروعاً"، وكذلك اشار الى ان: "القرار طالما تضمن العناصر القانونية والواقعية التي وقع الجزاء على أساسها فإن التسبيب يكون كافياً"[٣]، وكذلك أشار المشرع العراقي الى ذلك في قانون تنظيم الخدمات الصناعية: "للوزير او من يخوله غلق المشروع، بناء على تقرير مسبب من لجنة الكشف المختصة،..."[٤].

ويجب الإشارة إلى مسألة مهمة هو أن الأصل في أن الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا في حالة ألزمها المشرع بتسبيب قراراتها، هنا يصبح التسبيب شرطاً شكلياً يترتب على إغفاله بطلان للقرارات الإدارية[٥]، حيث أشارت محكمة القضاء الاداري العراقي في احدى قراراتها إلى أن: "تسبيب قرار فرض العقوبة مسألة شكلية يستجوبها القانون، ويترتب على عدم مراعاتها بطلان قرار فرض العقوبة"[٦].

وقد بين المشرع الفرنسي في الكثير من التشريعات الخاصة ضرورة تسبيب قرار العقوبات الادارية العامة حيث أن المصلحة المعتبرة في ذلك هو من أجل معرفة مرتكب المخالف الأسباب التي دعت إلى معاقبته[٧]. أما المشرع الكويتي فقد نص في المادة ١١ من قانون المحافظة على مصادر الثروة

---

[١] - اشار اليه: ناصر حسين العجمي، المصدر السابق، ص ٣١٣.
[٢] - ينظر: المادة ثانياً/٦٢ من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
[٣] -اشار لها: د. ناصر حسين العجمي، المصدر السابق، ص ٣١٣.
[٤] - ينظر: المادة ١٤ من قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠.
[٥] - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، المصدر السابق، ص ٢٠٥.
[٦] - قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم ٢٢٠ انضـــباط/تمييز ٢٠١٣ في ٢٠١٢/٧/٢٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٣، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ٢٠١٣، ص٣٢٢.
[7] -Renaud Denoix de Saint Marce، Les sanctions administrativees، Ne contient pas de nom d'éditeur، 2001، p148. Regarde aussi un rapport autour LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES EN DROIT FRANÇAIS،p16، Disponible sur le site: https://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/sanctions_administratives_etude-fr.pdf date de visite 2023/7/27.

البترولية رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣، على أنه: "يفرض الجزاء الإداري والتعويض بقرار مسبب من وزير المالية والنفط بناء على تقرير الجهة الإدارية المختصة".

أما في العراق فان موقف المشرع من تسبيبه للعقوبات الإدارية العامة يشوبه قصور واضح، فهو لم يلزم كقاعدة عامة وفي أغلب القوانين بتسبيب العقوبات الإدارية العامة، إلا أنه قد أخذ في بعض التشريعات بإلزام الجهة التي تقدم توصياتها إلى الجهة الإدارية المخولة بفرض العقاب أن تكون تلك التوصيات مسببة، فعلى سبيل المثال نص قانون تنظيم الخدمات الصناعية: "للوزير او من يخوله غلق المشروع، بناء على تقرير مسبب من لجنة الكشف المختصة"[١]، فيلاحظ هنا أن النص يشير إلى تسبيب قرار اللجنة وليس قرار فرض العقوبة الادارية العامة وهذا بالنتيجة يؤدي الى الكثير من الأضرار بالنسبة للأفراد من ناحية فقدانهم للثقة بالإدارة، ومن ناحية اخرى تزيد من الاعباء المادية والإجراءات القضائية المطولة عليهم، من حيث مدى امكان الطعن من عدمه أمام القضاء من خلال النظر الى قرار التسبيب.

وللتسبيب أهمية كبيرة بالنسبة للأفراد و مرتكب المخالفة وكذلك للقضاء، فبالنسبة للأفراد يكونون أمام خيارين اما الطعن بالقرار لعدم قناعتهم بالتسبيب أو الاقتناع بهِ، كما أن تسبيب العقاب الإداري يسهل مهمة صاحب الشأن في دفاعه عن نفسه بشكل يمكنه من معرفة طبيعة المخالفة وأسانيدها بما يسمح له من مناقشتها وتفنيدها[٢]، كذلك يساعده في تحديد موقفه من العقوبة أما الطعن أمام القضاء أم لا فبالتالي يجنبه إجراءات بطء التقاضي ويخفف عليهم الإنفاق المالي[٣]، أما بالنسبة لأهمية التسبيب لجهة الادارة، تقوم الادارة بإصدار قراراتها على نحو اكثر دراسة ودقة وتريث دون الاستعجال فيجنبها ذلك بطلان قرار العقوبة[٤]، أما اهمية للقضاء فهو يمكنه من مراقبة ملائمة ومشروعية قرار العقوبة الإداري بشأن المخالفة المرتكبة[٥].

اذاً خلاصة لما سبق، فأن تسبيب قرار فرض العقوبة الإدارية العامة له اهمية كبيرة لجميع الاطراف سواء بالنسبة لجهة الادارة وكذلك للقضاء وللأفراد مرتكبي المخالفة، حيث تقوم جهة الادارة عند فرضها للعقوبة الادارية العامة بذكر الاسباب الواقعية أو القانونية التي دعتها إلى فرض هذه العقوبة، وأن الأصل في القرارات الادارية هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا في حالة إلزام

---

[١] -ينظر: المادة ١٤ من قانون تنظيم الخدمات الصناعية العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠ النافذ.

[٢] - بيداء ابراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ٢٨.

[٣] - سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الثقافية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٩٣.

[٤] - سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبيب الوجوبي للقرارات الادارية، دار طيبة للطباعة، الجيزة، ٢٠١٦، ص١٦٢.

[٥] - د. سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص ٩٤.

المشرع لها بتسبيب قراراتها فإنها تكون ملزمة هنا ويترتب على عدم تسبيبها بطلان قرار فرض العقوبة.

الخاتمة

اولاً/ الاستنتاجات

١- توصلنا الى عدم وجود منظومة اجرائية للعقوبات الإدارية العامة في العراق، سواء في تشريع مستقل ام في التشريعات التي تتضمن العقوبات الإدارية العامة.

٢- ان قانون مجلس الدولة العراقي لم يتضمن احكام اجرائية وهذا الأمر يمثل قصوراً تشريعيا كبيراً يجب معالجته.

٣- ان القواعد الإجرائية سواء كانت المدنية ام الجزائية لا تتفق نصاً وروحاً مع المنازعات الإدارية بشكل عام، والعقوبات الإدارية بشكل خاص، لذا فأن اللجوء الى تلك القواعد في آطر العقوبات الإدارية العامة ينعكس بشكل سلبي على فرض تلك العقوبات فضلاً عن التأثير على ضمانات الأفراد.

ثانياً/ المقترحات

١- نقترح على المشرع العراقي ان يضع قانون خاص للمخالفات الإدارية العامة يتضمن القواعد العامة لهذه المخالفات فضلاً عن القواعد العامة للعقوبات الإدارية العامة بما فيها المبادئ العامة الإجرائية.

٢- نقترح على المشرع العراقي عندما يمنح سلطة فرض العقوبات الإدارية العامة للإدارة في القوانين الخاصة ان يضع قواعد اجرائية توضح كيفية فرض هذه العقوبات.

٣- نأمل من المشرع العراقي تعديل قانون مجلس الدولة العراقي على ان يتضمن قسم اجرائي كما هو الحال في المدونة القضائية الفرنسية.

٤- نأمل من الجهات المختصة العراقية تفعيل نصوص مجلس الدولة فيما يتعلق بمحاكم القضاء الإداري، حيث ان وجود محكمة واحدة في بغداد سيؤدي الى عدم الطعن بقرارات العقوبات الإدارية العامة لما يحتاجه من وقت وجهد ومال، وهذا يؤدي الى تفريط الأفراد بحقوقهم وتعسف السلطات الإدارية.

المصادر

اولاً/ الكتب

١- د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الأنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

٢- د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.

٣- د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦.

٤- د. حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في أصول الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

٥- د. حسين ناصر العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٦- د. رؤوف عبيد، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، ج١، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.

٧- د. سعيد عبيد سرور النقبي، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة في النظام القانوني الإماراتي والمصري والفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٧.

٨- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر، القاهرة، ٢٠١٦.

٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

١٠-د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.

١١-د. محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧.

١٢-د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠.

١٣-د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

١٤-د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٥-د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الاخرى، دون اسم مطبعة، ١٩٧٢.

١٦-د. محود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٧-د. موسى مصطفى شحادة، النظام القانوني لأبعاد الاجانب من دولة الامارات العربية المتحدة وانعكاساته الأمنية، مركز بحوث شرطة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠١.

١٨-د. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط١، دار المجد، سطيف، بلا سنة نشر.

١٩-د. نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧.

٢٠-د. يوسف عبد المنعم الأحول، قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٢١-القاضي عبد القادر الدبوني، النصوص الجزائية في القوانين العراقية، مطبعة الحكومة، بغداد، ١٩٦٩.

ثانياً/ الرسائل والاطاريح

١- بيداء ابراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٢- حميد صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٩.

٣- عماد حسين نجم عبد الله، اجراءات الدعوى الجزائية في الجريمة الكمركية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

٤- محمد مطرف معيوف العنزي، سلطات الإدارة في توقيع الجزاءات على الأفراد، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، مصر، ٢٠١٨.

ثالثاً/ البحوث المنشورة

١- بسام محمد ابو رميلة، ضمانات التحقيق التأديبي دراسة مقارنة في القانون الأردني والنظام السعودي، بحث منشور في مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، المجلد الثامن، العدد٢، ٢٠١٤.

٢- د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد الثاني، الأردن، ٢٠٠٨.

٣- د. هاني علي الطهراوي، التسبيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري- هل يعتبر شكلية جوهرية أم ثانوية، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة ٣٤، ٢٠١٠.

رابعاً/ القوانين

١- من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠ النافذ المعدل.

٢- قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل.

٣- قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠.

٤- قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

خامساً/ الاحكام القضائية

١- قرار محكمة القضاء الإداري رقم ١٥٠ في ١٩٥٦/٣/٤، مجموعة أحكام محكمة القضاء.

٢- قرار محكمة التمييز الكويتية رقم ١٠٨، ١٠٠ / ٢٠٠٣ إداري في٢٠٠٥/١٠/٢٥، محكمة التمييز الكويتية، المكتب الفني المستحدث، الكويت، ٢٠٠٥.

٣- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم ٢٢٠ انضباط/تمييز ٢٠١٣ في ٢٠١٢/٧/٢٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٣، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ٢٠١٣.

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ٣٧/ اتحادية ٢٠١٩ في ٢٠١٥/٥/٢١.

خامساً/ المصادر الإلكترونية

1- **LÉGIFRANCE -Le site official du government français:** https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/ar/node_1837

سادساً/ المصادر الاجنبية

1- **Renaud Denoix de Saint Marce، Les sanctions administrativees، Ne contient pas de nom d'éditeur، 2001.**

2- **Jean Francois AV BY: Les sanctions en matière de circulation routière، Les petites of fiches، 1990.**