

الأساس التشريعي لمنح سلطة الفصل في جرائم المخالفات للإدارة

(دراسة مقارنة)

الباحث اكرم كريم خضير

م.د. ميثم فالح حسين

جامعة ميسان/كلية القانون

المستخلص:

يهدف هذا البحث الى بيان الأساس القانوني لجعل قانون خاص لجرائم المخالفات الذي يستطيع المشرع العراقي الأستناد عليه حتى وأن لم يكن يوجد نص دستوري يصرح بهذا الأمر، كما يهدف الى بيان الأختصاص القضائي للموظفين الذي منحه المشرع العراقي في نصوص القوانين الخاصة والقرارات بأعتبارها أساس قانوني نحو ارساء سلطة الفصل في المخالفات من قبل الإدارة ومدى مراعاة المشرع العراقي للمبادئ التي أرستها الدول في هذا الخصوص كما في ألمانيا وأيطاليا واسويسرا والبرتغال وفرنسا ومصر، كما يتناول الآلية التي اتبعتها التشريعات المختلفة في معالجة جرائم المخالفات، وكذلك تقييم موقف المشرع العراقي من حيث مدى نجاعة المعالجة الإدارية التي عالج بها جرائم المخالفات.

Abstract

This research aims to clarify the legal basis for making a special law for offenses crimes that the Iraqi legislator can rely on even if there is no constitutional text authorizing this matter. The authority to adjudicate violations by the administration and the extent to which the Iraqi legislator observes the principles established by the states in this regard, as in Germany, Italy, Switzerland, Portugal, France and Egypt. which dealt with the offenses of offenses.

المقدمة

الأصل أن السلطة القضائية هي التي تختص بالفصل في الجرائم مهما كان نوعها، فهي الجهة التي كلفها القانون بحسم كافة الجرائم وهي تملك الولاية العامة في هذا الأمر، لكن المشرع لم يبقى مقيد بهذا الأمر بل خرج عليه ومنح سلطة الفصل في بعض الجرائم البسيطة الى الإدارة، وذلك لأن السلطة القضائية لم تعد قادرة على الأحاطة بكافة الأمور المتعلقة بفض المنازعات، حيث أن أكتشاف بعض الجرائم والفصل فيها تحتاج الى معرفة فنية ودراية بتفاصيل معينة، قد يفقد أليها القضاء فالأفضل تركها الى من يمتلكون هذه الدراية، حيث يفصل فيها بسرعة ، وهذا يكون في النصوص الخاصة التي تحمي مصالح معينة لا يحميها قانون العقوبات؛ لذلك سنقسم هذا البحث على مبحثين: سنتناول في المبحث الأول الآليات التشريعية في معالجة جرائم المخالفات

والأساس الدستوري للمعالجة الإدارية، أما في المبحث الثاني فسنتناول الاساس القانوني للفصل في جرائم المخالفات من قبل الإدارة.

مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في فقدان النص الدستوري الذي يمكن المشرع من اخراج جرائم المخالفات من نطاق قانون العقوبات الى قانون خاص ومنح الإدارة سلطة الفصل فيها دون المحاكم، كما تتحور المشكلة ايضاً في عدم مراعاة المشرع العراقي في القوانين الخاصة التي منحت سلطة قضائية للأداريين للمبادئ الأساسية التي اخذت بها الدول التي اخرجت جرائم المخالفات من قانون العقوبات.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في ضرورة البحث عن غطاء المشروع لقيام الإدارة في الفصل في جرائم المخالفات، وهذا ينعكس بدوره على تجنب ساحة القضاء من الدعاوى البسيطة التي يمكن الفصل بها بأسلوب آخر كما يجنب المخالف اللجوء الى المحاكم وما يترتب على ذلك من وقت ومال ومساس بسمعته، كما تكمن أهمية البحث في معرفة القواعد الموضوعية والاجرائية المثلى التي يجب ان يتضمنها الأسلوب الإداري للفصل في جرائم المخالفات.

منهجية البحث: اتبع في حل المشكلة اعلاه المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية للدول التي اخذت بقانون خاص للجرائم الإدارية وتحليل نصوص القوانين التي منحت سلطات قضائية للإدارة في العراق والدول المقارنة لمعرفة الأساس الذي يمكن المشرع من اخراج جرائم المخالفات من قانون العقوبات.

خطة البحث: سنتناول البحث وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول

الآليات التشريعية في معالجة جرائم المخالفات والأساس الدستوري للمعالجة الإدارية

قبل بيان الأساس الدستوري في الفصل في جرائم المخالفات إدارياً لابد من بيان الآليات المتبعة في الدول المخلفة التي من خلالها تتعامل مع جرائم المخالفات إدارياً، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

الآليات التشريعية في معالجة جرائم المخالفات

تختلف الدول في معالجتها لجرائم المخالفات، فأما تدمجها مع بقية الجرائم في صلب قانون العقوبات، او تعالجها خارج اسوار قانون العقوبات.

الفرع الأول

معالجة جرائم المخالفات في صلب قانون العقوبات

تسمى هذه الآلية بـ(نظام وحدة قانون العقوبات) حيث أن غالبية الدول، وخصوصاً العربية تقوم بأدراج (الجنايات والجنح والمخالفات) في وثيقة واحدة هي قانون العقوبات، اي كلها مدرجة في صلبه. والمشرع المصري والعراقي أتبعوا هذه الآلية، إذ قسم المشرع المصري قانون العقوبات الى أربعة كتب والمشرع العراقي الى أربعة أبواب، وقد شمل الكتاب الأول والباب الأول من القانونين على الأحكام العامة، أما الأبواب

والكتب الثاني والثالث شملت على النصوص الخاصة المتعلقة بالجنايات والجرح، أما الكتاب الخامس فالمشرع المصري خص به المخالفات، أما المشرع العراقي فقد خصص الباب الرابع الى جرائم المخالفات^(١).

وبنفس الاتجاه ذهب المشرع العماني، حيث قسم الجرائم الى ثلاث (جنايات وجرح ومخالفات)^(٢) سواء في القانون السابق قانون سنة ١٩٧٤، أو القانون الحالي رقم (٧) لسنة ٢٠١٨^(٣). أما فيما يخص المشرع التونسي فقد نصت (المجلة التونسية الجزائية) المعدلة^(٤) على ثلاثة كتب خصص الكتاب الثالث لجرائم المخالفات، وقد شمل على ثمانية أقسام، أختص الأول بالمخالفات المتعلقة بالأحكام العامة لجرائم المخالفات، والقسم الثاني (بالمخالفات المتعلقة بالسلطة العامة) والقسم الثالث في (المخالفات المتعلقة بالأمن والراحة العامة)، والقسم الرابع في (المخالفات المتعلقة بالأداب العامة)، والقسم الخامس في (المخالفات المتعلقة بالمحافظة على الصحة العامة)، والقسم السادس في (المخالفات المتعلقة بالأشخاص)، والقسم السابع في (المخالفات المتعلقة بالمكاسب)، والقسم الثامن في (المخالفات المتعلقة بالطرق العامة)^(٥).

أما المشرع الإماراتي فإنه كذلك أتبع التقسيم الثلاثي للجرائم في المادة (٢٦) من قانون العقوبات الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧^(٦)، حيث أورد في ذيل هذه المادة (الجرائم ثلاثة أنواع: جنايات وجرح ومخالفات)، ولم يفرد المشرع الإماراتي باب أو كتاب لجرائم المخالفات، بل تناولها بصورة متفرقة ومتشعبة، لكن المتتبع لمواد قانون العقوبات الإماراتي الاتحادي، يرى بأن أغلب جرائم المخالفات أوردتها المشرع في الكتاب الثاني في الفصل السابع، حيث نصت المادة (٣٠) من هذا القانون على ((تعد مخالفة كل فعل أو امتناع معاقب عليه في القوانين أو اللوائح بالعقوبتين التاليتين أو بإحدهما: ١- الحجز مدة لا تزيد عشرة أيام... ٢- الغرامة لا تزيد عن ألف درهم))^(٧). وكذلك نصت المادة (٤٣٢) من نفس القانون على ((يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسة آلاف درهم كل من أرق أو عذب حيواناً اليفاً أو مستأنساً أو اساء معاملته وكذلك كل من أمتنع عن العناية به متى أمره موكولاً اليه وكانت رعايته واجبة عليه))^(٨)، أما بخصوص المشرع القطري فإنه أخذ بالتقسيم الثلاثي^(٩)، لكن المشرع القطري رفع عقوبة الحبس من جرائم المخالفات وأقتصر على الغرامة فقط^(١٠)، وتجدر الإشارة الى أن المشرع القطري لم يلتفت الى السياسة الجنائية المعاصرة التي تدعو الى اخراج جرائم المخالفات من قانون العقوبات، في تعديله الاخير بقانون العقوبات سنة ٢٠٢٠.

أما المشرع الفرنسي فكذلك أتبع التقسيم الثلاثي للجرائم^(١١) في قانون العقوبات الصادر سنة (١٩٩٢) والنافذ سنة ١٩٩٤، في المادة (١١١-١) وقد قسم الجرائم الى (جنايات وجرح ومخالفات)، والمشرع الفرنسي في هذا القانون أورد خمسة أنواع من المخالفات وميز بين هذه الأنواع وفق المادة (١٣١-١٣) وهي (المخالفات من الفئة الأولى وعقوبتها الغرامة التي لا تزيد على ثمانية وثلاثين يورو)، أما المخالفات التي تكون من الفئة الثانية فعقوبتها الغرامة التي لا تزيد على (مائة وخمس يورو) أما المخالفات ذات الفئة الثالثة فعقوبتها الغرامة التي لا تزيد على (أربعمائة وخمسين يورو)، أما المخالفات ذات الفئة الرابعة فعقوبتها الغرامة التي لا تزيد على (سبعمائة وخمسين يورو)، أما الفئة الأخيرة وهي الخامسة فعقوبتها الغرامة التي لا تزيد على (ألف وخمسمائة يورو)^(١٢)، ولكن المشرع الفرنسي طور من سياسته اتجاه جرائم المخالفات، فلم يقتصر على رفع عقوبة المخالفة، بل أخذ بصيغة القاعدة الجنائية على بياض، ومنح الإدارة سلطة لائحية واسعة للإدارة في تحديد المخالفات والعقوبات في بعض الأحيان استناداً الى نص المادة (١١١-٢)^(١٣)، من خلال تنفيذ القوانين، ويرى جانب من الفقه الفرنسي بأن المشرع الفرنسي اتجه الى زيادة السلطة اللائحية للإدارة من خلال تحديد المبادئ الاساسية فقط في القانون تاركاً مجالاً واسعاً للسلطة اللائحية، ولكن هذا المجال أقتصر على التنظيم العام للدفاع الوطني والتعليم ونظام الملكية وقانون العمل^(١٤).

ونرى بأن المشرع الفرنسي اتسمت سياسته بالغموض في مجال تنظيم السلطة اللائحية للمخالفات، إذ أخذ بصيغة القاعدة الجنائية على بياض في المادة (١٣١-١٣)، من خلال تحديد العقوبات وترك للإدارة تحديد المخالفات وهذا هو المجال الطبيعي للسلطة التشريعية المقيدة للإدارة المتمثل بالدور اللائحي، ولكنه منح للإدارة سلطة أوسع مما ذكرته المادة السابقة في المادة (١١١-٢)، من خلال منح الإدارة سلطة وضع المخالفات والعقوبات لها، وهذه سلطة تشريعية واسعة وليست مقيدة لكنها محددة بسلطة لائحية تنفيذية، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن الواقع العملي يدل على اقتصر السلطة اللائحية للإدارة في قوانين معينة وهي قانون الدفاع الوطني والتعليم ونظام الملكية وقانون العمل. وتكمن المصلحة المعتبرة في أتباع المشرعين هذه الآلية؛ اعتقادهم بأن قانون العقوبات هو الوسيلة الوحيدة وليس الأخيرة في حماية المصالح الاجتماعية، ولا يرغبوا بحماية لمصالح تعارفت الأنظمة على حمايتها جنائياً خارج أسوار القانون الجنائي، وعدم القبول بإيجاد قانون بديلاً عنه، إضافة الى نظرة المشرعين للمصلحة المعتبرة في جرائم المخالفات بكونها مصالح جنائية، وما يترتب على ذلك من بقاء مظلة القضاء الجنائي تمتد على جميع الجرائم عند فرض العقاب، وعدم القبول باقتطاع جزء من صلاحياته الى الإدارة بدلاً عنه.

يتضح مما سبق، بأن تلك القوانين تأخذ بالآلية التقليدية لتجريم المخالفات، من خلال إدراجها مع الجنايات والجنح في صلب قانون العقوبات؛ تبعاً لمصلحة معينة تبتغيها رغم وجود خطوط عامة لهذه المصلحة لكنها تختلف من قانون الى آخر، ومع أخذها بهذا الأسلوب، لكنها تختلف في تعاطيها لعقوبة جريمة المخالفات، فبعض قوانين العقوبات تجعل عقوبتي الحبس والغرامة كجزاء لجريمة المخالفة، كما في (قانون العقوبات العماني) و (المجلة التونسية الجزائية) و (قانون العقوبات العراقي). أما المشرع الإماراتي فهو الآخر أخذ بعقوبتي الحبس والغرامة في جرائم المخالفات، لكنه أشرط أن يكون الحبس في أماكن خاصة في هذا النوع من الجرائم^(١٥). أما بالنسبة للمشرع الفرنسي والمصري^(١٦) شكل عام، فقد كانت سياستهم بهذا الاتجاه بقصر عقوبة الغرامة فقط في جرائم المخالفات دون الحبس على عكس قوانين العقوبات التي سبق ذكرها.

الفرع الثاني

معالجة جرائم المخالفات خارج نطاق قانون العقوبات

ويطلق على هذه الآلية أسم (نظام ازدواج قانون العقوبات)، حيث أخذت بعض التشريعات بهذا النظام، ويعني هذا النظام قصر قانون العقوبات والمدونة العقابية على الجنايات والجنح، اما المخالفات فتكون بمجموعة مستقلة هي وبعض الجنح المعاقب عليها بغرامة يطلق عليها (قانون العقوبات الإداري)، أو (القانون الجنائي الإداري)، وكل جانب له أحكامه الموضوعية والإجرائية، ومن القوانين التي تأخذ بهذا النظام هي (قانون العقوبات النمساوي الصادر سنة ١٩٧٥، وقانون العقوبات الألماني الاتحادي الصادر سنة ١٩٧٥)، وكذلك أخذ بهذا النظام قانون العقوبات الروسي واليوغسلافي وقانون العقوبات الايطالي، ومؤخراً قانون العقوبات الأذربيجاني^(١٧)، وقانون عقوبات جمهورية كازخستان^(١٨).

أما في الدول العربية حيث يأخذ قانون الجرائم والعقوبات اليمني رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤، إذ لم يشر الى جرائم المخالفات، وأكتفى بتقسيم الى جرائم الحدود والقصاص وجرائم التعازير^(١٩) ولم يفرد لجرائم المخالفات فصل أو باب، وأن ذكر مصطلح التعازير يجب أن لا يفهم أن المشرع اليمني أخذ بالتقسيم الثلاثي؛ لأن التشريع الجنائي اليمني مختلط بالتشريع الجنائي الإسلامي، واران من ذكر هذا المصطلح بيان الافعال المحظورة في دولة اليمن، بالاستناد الى القانون الجنائي والشرعية الإسلامية، وقد تكلل هذا التوجه للمشرع

اليمني بوضع قانون خاص لجرائم المخالفات العامة، يحتوي على جميع أحكامها الموضوعية والإجرائية، مع توسيع سلطة الإدارة اللائحية استناداً الى قانون المخالفات العامة والقوانين الخاصة، ولكنه لم يحدد الأفعال التي تشكل جرائم مخالفات، بل ترك ذلك الى الجهات المختصة بواسطة النشاط اللائحي^(٢٠)؛ وذلك للتماشي مع المصلحة المعتبرة في التجريم بكونها في جرائم المخالفات متغيرة وينعكس ذلك على ظهور جرائم مخالفات جديدة بين الحين والآخر.

كما أخذ قانون العقوبات الكويتي بهذا النظام؛ إذ أقتصر قانون العقوبات لدولة الكويت رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، على جرائم الجنايات والجنح وأستبعد جرائم المخالفات من نطاقه^(٢١). وأن مشروع قانون العقوبات المصري الذي تم وضعه في سنة ١٩٦٦، تأثر بهذا التوجه؛ فأستبعد جرائم المخالفات من نطاق القسم الخاص الى نطاق مستقل وهو القسم العام^(٢٢)، وتأخذ بعض الشرائع بتقسيم الجرائم الى نوعين وتستبعد المخالفات؛ على أساس أنها مجرد مخالفة لأوامر الشرطة، كما في قانون العقوبات الاسباني والهولندي والسويسري^(٢٣).

ويرجع جانب من الفقه الأسباب التي تكمن وراء هذه الآلية -نظام ازدواج القانون الجنائي-، هي أن هنالك جرائم لا تدل بذاتها على خطورة إجرامية، وأن زيادة نزعة التجريم، أدى الى ظاهرة تضخم الجرائم، ولأن جرائم المخالفات تعتبر جرائم إدارية وأغلبها مستحدثة، أنيط الفصل بها للإدارة من حيث تتبع المخالف ومحاسبته^(٢٤)، وهذه هي الفلسفة التي تدعوا المشرعين الى اخراج جرائم المخالفات من قانون العقوبات، وحصرها بقانون خاص. وقد أخذ قانون ((اصلاح النظام القانوني العراقي لسنة ١٩٧٧)) بهذه الآلية، حيث دعى الى اخراج جرائم المخالفات من نطاق قانون العقوبات، وحصرها بقانون خاص بها، على غرار الدول المقارنة سالفه الذكر، ويقدم واضعي هذا القانون تبرير بهذا الشأن؛ حيث أن جرائم المخالفات هي لا تخرق مصالح المجتمع بشكل ملموس ولا تخرق روابطه، بل هي مواقف سلبية تمثل انعكاساً لمواقف سلبية أمام الضبط^(٢٥)، وقد رتب قانون اصلاح النظام القانوني العراقي على التصور اعلاه اتخاذ موقف متفهم ازائها؛ من خلال النظر الى مصالح مرتكبيها ودرجة خطورتها على المجتمع، وبذلك اوصى باستبعاد الدعوى الجزائية عن هذه الجرائم، واستبدالها بإجراءات إدارية تختص بها الجهات الإدارية مع استبدال العقوبات الجزائية بعقوبات أخرى، تتفق مع طبيعة هذه الجرائم، مع أمكانية اصلاح الضرر الذي أحدثه المخالف؛ اذ يشكل هذا الأمر تنمية روح الضبط الواعي لدى المواطنين، ويقلل من احتدام القانون بالمواطن، وما يترتب عليه من زيادة احترام المواطن له، كما أن هذا الأمر يعالج المشاكل قبل استفحالها^(٢٦)، وقد استهلكت ورقة العمل لهذا القانون بعبارة ضرورة خلق مفاهيم وقيم جديدة متطورة مع تطورات الواقع الاجتماعي. كما تضمن مشروع تعديل قانون العقوبات الصادر سنة ١٩٨٢ رفع جرائم المخالفات من صلبه، واتباع التقسيم الثنائي للجرائم، من خلال احالة جرائم المخالفات الى قانون خاص؛ بها استجابة لدعوة قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧.

ويتضح مما سبق، بأن المصلحة المعتبرة في أتباع هذه الآلية تكمن في أن جرائم المخالفات ذات مصلحة إدارية؛ وبالتالي فهي جرائم لا تستأهل التدخل الجنائي، ولا المتابعة القضائية؛ لما يترتب على ذلك اغراق المحاكم بالجرائم البسيطة، وصرف الاهتمام عن الجرائم المهمة، كما تكمن المصلحة المعتبرة كذلك في مرونة هذه الجرائم، وسرعة ظهورها واختفائها؛ لذلك يتطلب قانون خاص بها، كما أن متطلبات توازن المصالح تقتضي تولي الإدارة متابعة هذه الجرائم، وفرض العقاب عليها لكونها اقرب لوقوعها من القضاء.

وقد يثار تساؤل مفاده ما هي المعوقات التي احالت دون تطبيق هذه التوجهات حول جرائم المخالفات المتمثلة بقانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧، ومشروع قانون العقوبات العراقي لسنة

١٩٨٢؟ للإجابة على هذا التساؤل، لا بد من التوضيح ان هنالك معوقات عامة سابقة، وأخرى خاصة لاحقة، الفئة الأولى أن ما طرحه قانون اصلاح النظام القانوني العراقي لسنة ١٩٧٧، وما جاء به مشروع قانون العقوبات لسنة ١٩٨٢، فيما يخص جرائم المخالفات من توجهات لم ترَ النور؛ بسبب وضع البلاد في تلك الحقبة الزمنية من تدهور أمني واقتصادي وتخطيطي، فهذا التدهور أجهض هذه الدعوات، ولم تتشكل لجان بعد ذلك؛ للنظر بها وبقي الأمر على التعديلات المتلاحقة لقانون العقوبات^(٢٧). أما الفئة الثانية من المعوقات فهي (الأغفال التشريعي الجنائي)؛ إذ أن قانون اصلاح النظام القانوني بين بشكل واضح المصالح المعتبرة التي تقف وراء تحول السياسة الجنائية في جرائم المخالفات، كما وضع خطة متكاملة أمام المشرع، تذلل جميع الصعوبات والمعوقات عند العمل بها في مجال اخراج جرائم المخالفات من نطاق قانون العقوبات، ونرى السبب في ذلك؛ هو أغفال المشرع^(٢٨) عن ضرورة تعديل نصوص قانون العقوبات المتعلقة بجرائم المخالفات، على الرغم من التوجيه الوافي الذي طرحه قانون اصلاح النظام القانوني. فالأغفال التشريعي لا يقتصر على وضع قانون ابتداءً، بل هو أمتناع المشرع عن استخدام سلطاته في مواجهة موضوع معين، وهذا حسب رأينا يكون حتى بعد أجراء التعديلات المتلاحقة، فالتغافل عنها يحقق الأغفال التشريعي، وبالرغم من المسوغات الدافعة لإخراج جرائم المخالفات من قانون العقوبات، وبالرغم من كون المصالح المعتبرة فيها لا تتناسب مع طبيعة قانون العقوبات، الا ان المشرع الجنائي وقع في شباك الأغفال التشريعي عندما لم يستجيب لهذه الدعوات.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للفصل أدارياً في جرائم المخالفات

للاحاطة بالأساس الدستوري، ينبغي التطرق الى هذا الاساس في الدول المقارنة والعراق، كما يأتي.

الفرع الأول

الأساس الدستوري للفصل أدارياً في جرائم المخالفات في الدول المقارنة

نتناول هنا الدول التي أخذت بنظام متكامل لجرائم المخالفات وأخرجتها من صلب قانون العقوبات والدول التي لم تأخذ بنظام متكامل لكن لديها تجربة متقدمة في هذا الأمر. ففي ألمانيا لم تيطرق الدستور الألماني الصادر في عام ١٩٤٩ والمعدل في ٢٠١٢ الى هذا الموضوع بل أخذت ألمانيا بصورة مباشرة بقانون العقوبات الإداري عام ١٩٤٩ (المعدل)^(٢٩)، والذي يطلق عليه في ألمانيا تسمية (Ordnung Awidrigkeiten) ويرمز له بالمختصر (OWIG)^(٣٠). أما إيطاليا فأن دستوراً الصادر في عام ١٩٤٧ والمعدل في ٢٠١٢ كذلك لم يطرأ الى هذا الأمر وأنها كما في ألمانيا أخذت بنظام متكامل يطلق عليه القانون الإداري الجزائي رقم (٦٨٩) لسنة ١٩٨١. أما دستور سويسرا الصادر في عام ١٩٩٩ والمعدل سنة ٢٠١٤، فقد كان ينص في المادة (٦٤) على منح الإدارة فرض الجزاءات الإدارية وكذلك جاءت بنفس المعنى

المادة (٣٣) في إطار الضرائب، لكن هذه المواد عدلت بموجب التعديل الأخير، ولكن الأساس الدستوري للسلطات الإدارية الممنوحة لغير القضاة لم يخلوا منه تعديل ٢٠١٤ فقد تضمن العديد من النصوص التي تمنح المقاطعات تشريع قوانين لتنظيم أمور متعلقة بها مع منح الإدارة في بعض الأحيان فرض جزاءات إدارية^(٣١). أما الدستور البرتغالي الصادر في ٧ يوليو ١٩٨٩ والمعدل سنة ٢٠٠٥ كان ينص على منح جهات إدارية لبعض المناطق التي تتمتع بالاستقلال حق تحديد المخالفات وفرض العقوبات عليها^(٣٢). أما الدستور الأسباني الصادر في ٢٧ ديسمبر ١٩٨٧ والمعدل سنة ٢٠١١ فقد كان ينص على أن سلطة العقاب ليست مقتصرة على المحاكم فقط، حيث يمكن للإدارة القيام بفرض عقوبات إدارية^(٣٣)، لكن هذا الأمر لم يعد له وجود بعد التعديل الأخير لسنة ٢٠١١.

أما الدول التي لم تأخذ بنظام متكامل لقانون العقوبات، كما في فرنسا ومصر حيث نص دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ والمعدل سنة ٢٠٠٨ على منح السلطة التنفيذية إنشاء المخالفات، وذلك عندما تطلب صراحة حصر تحديد الجنايات والجرح من السلطة التشريعية أما ما عداها إلى السلطة التنفيذية وأعطاه الحق في فرض جزاءات على مرتكبيها^(٣٤).

أما في مصر فلما كانت السلطة التشريعية هي من تختص بأصدار التشريعات ولا تملك هذا الاختصاص السلطة التنفيذية، ولكن الأخيرة قد منحت هذا الاختصاص استثناءً في حالات معينة^(٣٥) حيث يرى البعض بأن هذا الأمر يمثل إقرار غير مباشر من قبل المشرع الدستوري لسلطة الإدارة في تحديد الجزاءات الإدارية^(٣٦).

الفرع الثاني

الأساس الدستوري للفصل في جرائم المخالفات إدارياً في العراق

أما في العراق فيرى البعض أن أول نشأة للسلطة الإدارية لغير القضاة في العراق ترجع إلى عام ١٩١٦، حيث كان المواطنون يخضعون لمحاكم إدارية عشائرية، وتتألف هذه المحاكم من المتصرف (المحافظ) أو القائمقام يشتركون معه محكمين من رؤساء القبائل والعشائر، تطبيقاً للتعليمات الواردة في نظام دعاوى العشائر التي صدرت عن الاحتلال البريطاني سنة ١٩١٦ (الملغى)^(٣٧). وقد أبقى على هذا النظام بعد صدور القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥ حيث نصت المادة (١١٤) منه على ((أن جميع البيانات والقوانين التي صدرت... بين اليوم الخامس من تشرين الثاني ١٩١٤ وتاريخ تنفيذ هذا القانون الأساسي تعتبر صحيحة من تاريخ تنفيذها))، وهكذا شرع هذا الدستور أول خطوة في العراق بخصوص ممارسة الإداريين لسلطات قضائية. أما بخصوص الدساتير الصادرة في ظل العهد الجمهوري (١٩٥٨-١٩٧٠)، فمن خلال أطلاع الباحث عليها لم يجد نصوص مباشرة تظفي الأساس الدستوري لممارسة الإداريين السلطات القضائية، سوى النصوص التي أبقّت القوانين التي صدرت قبل نفاذ هذه الدساتير نافذة، والتي تضمنت إعطاء سلطات قضائية لغير القضاة، وهذا يمثل أساساً دستوري غير مباشر لممارسة الإداريين السلطات القضائية للفصل إدارياً في جرائم المخالفات في العراق. ودستور (١٩٧٠) يوجد فيه أساس غير مباشر ثاني، حيث رغم أنه لا يوجد فيه أساس صريح ولم يشر بصورة مباشرة إلى اختصاص السلطات الإدارية بالأمور الجزائية، ولكن صدرت في ظله العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، حيث منحت هذه القوانين سلطات إدارية لغير القضاة، مستند مجلس قيادة الثورة (المنحل) في ذلك إلى نص المادة (٣٧) من هذا الدستور والتي تنص على ((مجلس قيادة الثورة هو الهيئة العليا في الدولة)) وكذلك تنص الفقرة (أ) من المادة (٤٢) على أن مجلس قيادة الثورة (المنحل) يمتلك صلاحيات في القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

أما في الفترة التي أعقبت سقوط دستور ١٩٧٠ بعد ٢٠٠٣ واحلال هيئات دستورية محله لتنظيم شؤون البلاد بعد الفراغ الدستوري، صدرت عدة أوامر من سلطات الاحتلال والحكومة الائتلافية المؤقتة، تمنح فيها الإداريين سلطات قضائية. كما في أمر سلطة الائتلاف رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بقانون المرور(الملغي)^(٣٨) حيث منح القسم (٢٠) من الأمر سلطات قضائية لرجال المرور، وغيره العديد من الأوامر. أما في ظل دستور (٢٠٠٥) الحالي، فلم تكن هنالك إشارة واضحة فيه الى إعطاء مسوغ دستوري لمنح الإداريين سلطات قضائية، ولكن الباحث يرى بأن دستور (٢٠٠٥) تضمن أقرار غير مباشر، وأن المشرع الدستوري بصورة غير مباشرة منح الإداريين ممارسة سلطات قضائية، من خلال ما نص عليه في المادة (١٣٠) والتي تضمن ((تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لاحكام هذا الدستور))^(٣٩).

يتضح مما سبق أن رغم من عدم الأقرار المباشر من قبل المشرع الدستوري للإدارة بالفصل في المخالفات، لكن الأساس موجود بخصوص منح الإداريين سلطات جزائية، من عدة نواحي، وهي أولاً أن هذا الأمر لم يرفضه المشرع الدستوري، ثانياً ابقت المادة (١٣٠) منه على التشريعات المعمول بها، وأن اغلب هذه التشريعات منحت سلطات قضائية للإداريين، أما من الناحية الثالثة فعند اطلاعنا للأساس الدستوري في الدول المقارنة وخصوصاً الدول التي تأخذ بنظام متكامل لجرائم المخالفات وهي ألمانيا وإيطاليا لم يصرح دستور هذين الدولتين بمنح الإدارة سلطة الفصل في جرائم المخالفات، ولكن مع ذلك تعتبر هذين الدولتين من أوائل الدول والعلامة البارزة في استقطاع المخالفات من السلطة القضائية وأخراجها من صلب قانون العقوبات وأعتبارها مجرد أخطاء إدارية.

أما من الناحية الرابعة حتى لو افترضنا أن الدستور عارض هذه الفكرة يكون حينها المشرع الدستوري مجانب للصواب لماذا؟ لأن النصوص الدستورية يجب أن تقرأ قراءة مرنة فهي نصوص تتمتع بدرجة عالية من المرونة والديناميكية ومسيرة الواقع الاجتماعي، وأن إعطاء هذه السلطة للإدارة ضرورة تتطلبها الحياة الاجتماعية وتطور دور الإدارة في أشباع الحاجات العامة، إضافة الى عدم أثقال كاهل القضاء في أمور بسيطة وقريبة الى الإدارة. فالنص الدستوري الذي لا يساير الواقع نص أجوف مسلوب المحتوى القاعدي المرن يتطلب ملاحقته بالتعديل حتى ينسجم مع الواقع الجديد.

المبحث الثاني

الأساس القانوني للفصل في جرائم المخالفات من قبل الإدارة

ينبغي التطرق في هذا الموضوع الى الدول المقارنة التي وضعت اساس قانوني للفصل في جرائم المخالفات، قبل التطرق الى موقف المشرع العراقي؛ لبيان تجربة الدول المقارنة ومدى نجاعتها مع اخذ بنظر الاعتبار امكانية تطبيقها في العراق.

المطلب الأول

الأساس القانوني للفصل أدارياً في جرائم المخالفات في الدول المقارنة

للأحاطة بهذا الموضوع لابد من تقسيم الدول المقارنة الى دول اجنبية ودول عربية، كما يأتي.

الفرع الأول

الأساس القانوني للفصل أدارياً في جرائم المخالفات في الدول الاجنبية

ففي ألمانيا التي تعتبر الدولة الأم في موضوع فرد قانون خاص للمخالفات، حيث أصدرت نظام (OWIG) وكان أول قانون لهذا النظام عام ١٩٤٩ حيث أقتصر في بادء الأمر على بعض الجرائم الاقتصادية، وتضمن غرامات مالية كعقوبات، وقد تطور هذا النظام بتطور القوانين التي تنظمه حيث بعد ذلك صدر قانون جديد لـ(OWIG) في عام ١٩٥٢ وقد أصبح الـ(OWIG) نظام متكامل أدى هذا القانون الى رفع الصفة التجريمية من العديد من الجرائم وجعلها مجرد انتهاكات إدارية، وبعدها قانون ٢ يناير ١٩٧٥ حيث تضمن كذلك نقل مجموعة من الجرائم من قانون العقوبات^(٤١)، ومنح هذا القانون للعضو الإداري فرض الجزاءات الإدارية^(٤١).

أما في إيطاليا التي تعتبر الدولة الثانية بعد ألمانيا في أرساء نظرية الجزاءات الإدارية، فالمشرع الإيطالي تدرج في هذا الأمر حيث أستعان بالجزاءات الإدارية في التعديل الذي أدخله على نظام الجزاءات المتعلقة بمواد المرور رقم (٣١٦) لسنة ١٩٧٥، وكذلك القانون رقم (٧٠٦) المتعلق بالمخالفات التي يعاقب عليها بالغرامات البوليسية، وأستمر المشرع الإيطالي في هذا الأمر الى عام ١٩٨١ حيث أصدر في ٢٤ نوفمبر ١٩٨١ نظام متكامل للجزاءات الإدارية المعروف بقانون رقم (٦٨٩) لسنة ١٩٨١. وقد عدل هذا القانون سنة ٢٠٠٧ وأصبحت الجرائم تقسم تقسيم ثنائي بعد أخراج جرائم المخالفات منها^(٤٢).

والنمسا حالها حال إيطاليا صدرت فيها عدة قوانين تمنح السلطة الإدارية الفصل في المخالفات، ومن هذه القوانين قانون ٢٢ أكتوبر ١٨٦٢ وقانون ٢٣ مايو ١٨٧٣ الى أن صدر قانون ٢١ مايو ١٩٢٥ الذي يتضمن نظام متكامل للقانون الجنائي الإداري في النمسا ويعد أول قانون جنائي إداري فيها، ثم صدر قانون ١٩٥٠ ثم القانون الحالي ١٩٧٤^(٤٣). أما البرتغال فقد حذت حذو ألمانيا ووضع نظام متكامل لجرائم المخالفات ومنحت سلطة الفصل فيها للإدارة، حيث بدأ المشرع البرتغالي يسير نحو هذا النظام متأثراً بنظام الـ(OWIG) الألماني ابتداء من قانون ٢٤ لسنة ١٩٧٩ ثم قانون ٢٧ أكتوبر ١٩٨٢ المعدل بقانون ١٧ أكتوبر ١٩٨٩، حيث تضمن هذا القانون وضع لائحة تحتوي على مخالفات وعقوبات متعلقة بالنظام الاجتماعي والذي يعد قريب من نظام الـ(OWIG) الألماني^(٤٤). ونفس الحال في قانون المخالفات الأذربيجاني رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٥، والمعدل سنة ٢٠٢٠^(٤٥)، وقانون المخالفات الادارية جمهورية كازاخستان رقم (٢٣٥) لسنة ٢٠١٤، والمعدل سنة ٢٠٢٠^(٤٦).

أما في فرنسا فهي لا تأخذ بنظام متكامل كما في الدول التي تكلمنا عنها، لكنها تمثل تجربة في طور التقدم في منح المخالفات الى السلطات الإدارية وألغاء الحبس منها وأستبداله بالغرامة في التعديل الأخير لقانون العقوبات لكنها لا تزال في صلب قانون العقوبات^(٤٧) حيث تعرض المشرع الفرنسي الى انتقادات كبير لكونه لم يأخذ بالتعديل الأخير بنظام شبيه بنظام الـ(OWIG) الألماني بخصوص جرائم المخالفات^(٤٨). لكن موضع الجزاءات الإدارية في فرنسا موجود في قوانين خاصة كثيرة منها المرسوم رقم ٨٦-١٢٤٣ الصادر في ديسمبر ١٩٨٦ المتعلق بالمنافسة وحرية الأسعار وكذلك قوانين الضرائب حيث منحت للإدارة العديد من الجزاءات الإدارية^(٤٩). اما فيما يتعلق بالمخالفات فأمر القرار الصادر في ١٥ ديسمبر ١٩٨٥، حيث أطلق على المخالفات بالمخالفات البوليسية، واناط أختصاص تحديدها بلوائح من الإدارة وكذلك أعطاها سلطة فرض العقوبات على المخالفين كون السلطة التنفيذية اقرب من السلطة التشريعية في هذا الأمر^(٥٠).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للفصل إدارياً في جرائم المخالفات في الدول العربية

للأحاطة بهذا الموضوع ينبغي التطرق الى الدول التي تعتبر تجربتها رائدة في هذا المجال، كما يأتي:-

أولاً/ الأساس القانوني للفصل إدارياً بجرائم المخالفات في مصر:- مصر لم تأخذ بنظام متكامل للجزاءات الإدارية ولم تضع قانون خاص لجرائم المخالفات كما في ألمانيا وإيطاليا، بل هنالك عدة قوانين خاصة تضمن منح الإدارة سلطات قضائية للفصل في جرائم المخالفات كما في قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ (المعدل) وقانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل عام ٢٠١٧، وقانون سنة ١٩٨٠ المتعلق بالتعامل بالنقد وغيرها من القوانين^(٥١).

ثانياً/ الأساس القانوني للفصل إدارياً بجرائم المخالفات في الكويت:- المشرع الكويتي فشأنه شأن المشرع الفرنسي والمصري لم يأخذ بنظام متكامل لجرائم المخالفات، بل منح سلطة الفصل في المخالفات للإدارة وفرض الجزاءات الإدارية في قوانين ولوائح متعددة، كما في لائحة المحلات الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٢، وقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية، وغيرها^(٥٢)، والتجربة الكويتية أكثر تطوراً من التجربة المصرية؛ لأن المشرع الكويتي أخرج المخالفات من صلب قانون العقوبات، لكن ما يعاب على هذه التجربة هو أن المشرع لم يضع قانون خاص بجرائم المخالفات بل تركها متناثرة في مختلف القوانين الخاصة.

ثالثاً/ الأساس القانوني للفصل إدارياً بجرائم المخالفات في اليمن:- أذ صدر قانون خاص للمخالفات في اليمن، وهو قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤، بشأن الأحكام العامة للمخالفات^(٥٣)، وبذلك أتبع المشرع اليمني التقسيم الثنائي للجرائم، وإضافة الى هذا القانون يوجد في اليمن لائحة تنفيذية له وهي القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ١٩٩٤، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات^(٥٤)، ولكن هذا القانون واللائحة لا يتضمن المخالفات بصورة محددة وإنما يتضمن أحكامها الموضوعية والإجرائية، تاركاً تحديد المخالفات الى الجهات الحكومية المختصة بناء على طلب من الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصدر بقرار من مجلس الوزراء^(٥٥)، وتعتبر هذه التجربة أكثر تطوراً من التجربة الكويتية من حيث وضع لوائح خاصة تتضمن جرائم المخالفات ووضع قانون خاص بالأحكام العامة لجرائم المخالفات، ولكن ما يعاب على موقف المشرع اليمني هو أنه لم يدمج الأحكام الخاصة والعامة في قانون واحد، كما أنه أجاز الفصل في بعض المخالفات بواسطة الأمر الجزائي، وهذا لا يتوافق مع فكرة اخراج المخالفات من قانون العقوبات.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للفصل إدارياً في جرائم المخالفات في العراق وتقييم موقف المشرع العراقي

توجد الكثير من النصوص القانونية التي تمثل الأساس القانوني للفصل إدارياً في جرائم المخالفات، ينبغي بيانها، وكذلك تقييم موقف المشرع العراقي من خلال هذه النصوص، كما يأتي.

الفرع الأول

الأساس القانوني للفصل إدارياً في جرائم المخالفات في العراق

من خلال استقراء القوانين الخاصة والقرارات وجدنا الكثير من السلطات القضائية التي تم أستقطاعها من القضاء ومنحها الى السلطات الادارية. حيث منح قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ لضابط المرور المنسب للعمل في محطة الوزن صلاحية حجز المركبة وفرض الغرامة^(٥٦). وهذا نفس ما جاء بقانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ حيث منح لضابط ومفوضي المرور سلطة قاضي جنح^(٥٧) بالنسبة لجرائم المخالفات المرورية^(٥٨). وقد منح قانون الفرق المسرحية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٢، للوزير أو من يخوله فرض عقوبة لفت النظر أو الأنداز أو الأيقاف في حالة مخالفة الفرقة المسرحية أهداف وأخلاقيات العمل المسرحي^(٥٩). وكذلك أعطى قانون وسم المصوغات رقم (٨٣) لسنة ١٩٧٦ الصلاحية لدائرة الوسم أن تفرض عقوبات لفت النظر أو منع مزاوله المهنة أو سحب الأجازة على الصانع الذي يخالف بنود هذا القانون^(٦٠). وكذلك أعطى قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ لأجهزة الرقابة الصحية سلطة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات التي تدخل للعراق بصورة غير أصولية، وكذلك منح لها صلاحية مصادرة أجهزة صناعة هذه المواد، ومنع القانون المحاكم من سماع الدعوى التي تنشأ عن الأوامر الصادرة بخصوص الغلق^(٦١) من الأجهزة الصحية واتلاف المواد وذلك الأسباب متعلقة بالصحة العامة^(٦٢). وقد منح قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧٤ صلاحية ضبط المخالفات التي ترد على أحكام هذا القانون، للعاملين في مرفق الطيران المدني ولهم إصدار عدة عقوبات منها وقف الترخيص وأيقاف مفعول شهادة الصلاحية أو سحبها ومنع الطائرة من الطيران ، إضافة الى العقوبات المقررة لسلطات الطيران المدني فيما يخص غيرها من المخالفات^(٦٣). ومنح قانون حياة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ لرئيس الهيئة غلق المرفق السياحي^(٦٤). وأعطى قانون زراعة الرز رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨ للمحافظ والقائمقام سلطة حاكم جزاء من الدرجة الأولى وذلك بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الري وتأييد من وزارة الداخلية وموافقة وزير العدل، وذلك للنظر في الدعوى الناشئة عن هذا القانون^(٦٥).

وكذلك منح قانون تنظيم التجارة رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٠ للوزير المختص سحب أي أجازة صادرة وفق هذا القانون أو الغاء قرار الحماية أو غلق المحل^(٦٦). وقد منح قانون أستغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ لرئيس الوحدة الادارية صلاحية قاضي جنح في فرض الغرامات^(٦٧). وكذلك منح قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٢ (الملغي) للوزير أو من يخوله بما يخص المخالفات البسيطة أن يغلق المجزرة أو محل بيع اللحوم أو فرض غرامة^(٦٨). وكذلك أعطى قانون المؤسسة العامة للسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧ لرئيس المؤسسة صلاحية فرض الغرامات على المخالف^(٦٩). وكذلك أعطى قانون حماية وتنمية الأنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨ على الحق في تخويل رؤساء الوحدات الادارية صلاحية فرض الغرامة^(٧٠). ونص قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٣ على منح الوزير صلاحية غلق دور السينما المخالفة لهذا القانون أو الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب هذا القانون^(٧١). وكذلك أعطى قانون نقابة الصحفيين رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ لمجلس النقابة الصحفيين توجيه عقوبة لفت النظر والأنداز للعضو المخالف^(٧٢). ومنح قانون تنظيم مناطق تجمع الأنقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦ أمين العاصمة أو من يخوله من مدراء ورؤيس الوحدات الادارية في منطقته صلاحية قاضي جنح فيما يخص هذا القانون^(٧٣). وكذلك أعطى قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧^(٧٤) للوزير أو ضابط الإقامة في المادة (٤٣) فرض غرامة لا تقل على خمسين الف دينار على كل من خالف التعليمات الصادرة بموجب هذا القانون، ومنح في المادة (٤٤)

المدير العام أو من يخولة سلطة قاضي جنح لأجل فرض الغرامات وفق أحكام هذا القانون. وقد منح قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ في المادة (٢٨) منه لضابط المرور صلاحية قاضي جنح بناء على مشاهدته أو مراقبته على أجهزة الرصد بخصوص المخالفات التي تقع أمامه، وكذلك منح هذا القانون لمفوض المرور المختص لحد الدرجة الرابعة ، ويمكن كذلك لضابط المرور حجز المركبة. كما منح أمر سلطة الأتلاف الموقته رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٣ بشأن النشاط الإعلامي المحظور^(٧٥) للمدير الإداري للسلطة الأتلافية سحب ترخيص أي منظمة إعلامية عند مخالفتها الضوابط ويمكن له غلق مبانيها وفرض عقوبة المصادرة^(٧٦). وكذلك أعطى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١) لسنة ٢٠٠١^(٧٧) بشأن عقوبة الغرامة لكل من يوقف مركبة على الرصيف لمدير عام دائرة البلدية التابعة لآمانة بغداد، وكذلك ضابط المرور ومفوض المرور حتى الدرجة الرابعة سلة قاضي جنح لغرض فرض العقوبات على المخالفات التي تقع أمامه^(٧٨). وكذلك أعطى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٩^(٧٩) بشأن فرض غرامات فورية على المطاحن المخالفة للتعليمات، لوزير التجارة فرض غرامة فورية على المطحنة لأرتكابها مخالفة وغيرها من العقوبات^(٨٠).

وكذلك خول قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٦٩) لسنة ١٩٩٧^(٨١) بشأن منع إطلاق العيارات النارية في المادة (٢) منه وزير الداخلية والمحافظون حجز المخالفين الأحكام هذا القرار. وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ بشأن تخويل أمانة بغداد صلاحية حجز المركبة الثقيلة وسيارات الحمل وسأقيها، في حال وقوفها على الأرصفة أو في المناطق الخضراء في بغداد^(٨٢). وكذلك منح قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٦٣) لسنة ١٩٨٩^(٨٣) بشأن منع صيد الغزلان في المادة (٤) منه المحافظين أو معاونيهم ورؤساء الوحدات الإدارية سلطة قاضي جنح في فرض العقوبات الواردة في هذا القرار. وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١٠٧) لسنة ١٩٨٣^(٨٤) بشأن تخويل مدير البلديات صلاحية مصادرة المواشي التي ترعى في الحقول داخل حدود البلديات حيث خول مدير البلدية مصادرة المواشي السائبة داخل المدن. وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٧) لسنة ١٩٨٢^(٨٥) بشأن تعديل قانون العقوبات، حيث خول رؤساء الوحدات الإدارية صلاحية قاضي جنح فيما يخص فرض العقوبة على من القى جثة حيوان في ترعة. وكذلك قرار رقم (٢١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن منح معاون أمين العاصمة ومديري الوحدات سلطة حاكم جزاء^(٨٦).

الفرع الثاني

تقييم موقف المشرع العراقي من الفصل في جرائم المخالفات إدارياً

رغم أن المشرع العراقي منح سلطات قضائية للإدارة في مجال المخالفات، وعالجها إدارياً في العديد من النصوص التي تطرقنا إليها سابقاً، لكن هذا الأمر جعل منها متشظية بين مختلف النصوص الخاصة، وهذا الأمر ينعكس على المخاطبين بهذه النصوص من حيث عدم الإلمام بها. وفي الدول التي تأخذ بنظام غير متكامل للجزاءات الإدارية كما في العراق، يكون اختصاص الإدارة استثنائي^(٨٧) والاستثناء لا يجوز التوسع فيه، ولا القياس عليه؛ وبالتالي فإن اناطة المشرع الحبس للسلطة الإدارية في المخالفات يعد توسعاً في هذا الاستثناء، والعديد من القوانين الخاصة أعطت للسلطة الإدارية في العراق صلاحية سلب الحرية في المخالفات، وهذه القوانين هي قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ (المعدل) في المادة (٢٣٧/ثالثاً)^(٨٨)، وقانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ في المادة (١١) منه^(٨٩). قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١، بشأن إزالة التجاوزات الواقعة على العقارات العائدة للدولة المادة (٦/ثالثاً) منه^(٩٠).

وقرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٦٩) لسنة ١٩٩٧ بشأن إطلاق العيارات النارية في المادة (٢) منه^(٩١)، وهذا الأمر أكدته المجلس الدستوري الفرنسي، عند اقراره منح سلطة الإدارة الفصل في المخالفات إدارياً، حيث اشترط أن لا يكون من بين السلطات سلب للحرية، وقد أصبح هذا الأمر مبدأ عاماً في نظرية الجزاءات الإدارية^(٩٢)، وموضوع اقتطاع سلطة فرض عقوبة الحبس ليس مقتصرأ على منح الإدارة سلطة قضائية، بل هذه العقوبة تعرضت لهجوم شديد من قبل الفقه، مما انعكس ذلك على حركة التشريعات التي بدأت تبحث عن بدائل أخرى لهذه العقوبة^(٩٣)؛ إذ أن الأسلوب الإداري يفصل في المخالفات بدون قاضي، وأن هذا الأسلوب مقتصر على السلطة الإدارية^(٩٤)، وهذه هي فكرة نظرية الإدانة بغير مرافعة، ومن أهم الأسس الذي تستند عليها هو إلغاء الحبس من جرائم المخالفات، وأحد أهم صور الإدانة بغير مرافعة هي اختصاص السلطات الإدارية للفصل في المخالفات^(٩٥)؛ لذا فإن الدول التي أخذت بالأسلوب الإداري، وقصرت الأمر في المخالفات، كما في قانون المخالفات الإدارية الألماني (OWIG)^(٩٦).

أضافة أن المشرع العراقي لم يحدد في الكثير من النصوص التي تمنح الإدارة سلطة قضائية ذاتية خاصة لهذا الأسلوب، حيث أن الجزاءات الإدارية عندما تنطأ الى السلطات الإدارية يجب أن يكون هنالك تحديد، فهذا التحديد يدخل في ذاتية هذا الأسلوب ويعد من المحاور الأساسية في شرعية الجزاءات الإدارية، أضافة الى أنه يعد التزام على المشرع في ضوء تحديد طبيعة الجريمة الإدارية، وتمييزها عن الجريمة الجنائية^(٩٧). وهذا مالم يفعلهُ المشرع العراقي حيث، وضع عقوبة الحبس بجانب الجزاءات الإدارية هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن في العديد من القوانين عندما يمنح المشرع سلطة قضائية للإدارة، يطلق عبارة قاضي جنح^(٩٨) وهذا ما لا يتماشى مع الأسلوب الإداري المتبع في الدول التي تأخذ بالأسلوب الإداري للفصل في المخالفات، كما في قانون المخالفات الألماني لسنة ١٩٥٢، وقانون المخالفات التشيكوسلوفاكي لسنة ١٩٦١، وقانون المخالفات اليوغسلافي لسنة ١٩٥٨.

كذلك فإن المشرع لم يقصر هذا الأسلوب فقط على المخالفات أو المخالفات والجنح البسيطة، بل تعدى ذلك، حيث أن عبارة (قاضي الجنح) وعبارة (حاكم الجزاء)^(٩٩)، تشير الى أن السلطات الإدارية لها الحق في فرض العقاب على الجنايات والجنح المهمة، حيث لا يجوز هذا الأمر بالاستناد الى مبررات معينة أن تمنح الإدارة سلطة تصل الى درجة تمس فيها هذه السلطات الحريات العامة؛ ولأن السلطة القضائية هي الحارس الوحيد على هذه الحريات بموجب الدستور^(١٠٠)، هذا ما دفع العديد من الكتاب الى القول أن المشرع العراقي عندما أنتهج هذه السياسة في منح سلطات قضائية للإداريين، قد جعل من السلطة القضائية اختصاصها استثنائي للنظر للفصل في الجرائم، بينما الإدارة هي صاحبة الاختصاص الأصلي، وذلك بسبب كثرة نصوص القوانين والقرارات التي منحت سلطة قاضي جنح للإدارة بالشكل الذي لا يمكن تحديدها^(١٠١)؛ إذ أن المشرع العراقي غالى في منح الاختصاص القضائي للسلطات الإدارية، فيما يتعلق بمنح سلطة قاضي جزاء لها بشكل غير مألوف في الدول المقارنة التي منحت هذا الاختصاص^(١٠٢).

وكذلك يؤخذ على الأسلوب الإداري في العراق بأنه ينتهك المبادئ الدستورية، وأن كان يمثل استقطاع جزء من السلطات القضائية، ومنحها للأدرة في المخالفات تبررها غايات معينة، وأغفلت الكثير من التشريعات موضوع الفصل في المخالفات من قبل المحاكم، لكن منح الإدارة سلطة الفصل في الجنايات والجنح يمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وخرقاً للمادة (٨٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على ((السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون))، وكذلك خرق للمادة (٣٧/أولاً/ب) من الدستور التي تنص على ((لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه الا بموجب قرار

قضائي))، ولكي يكون هذا لأسلوب متوافقاً مع الدستور، يجب أن يقتصر على الجزاءات الإدارية التي يحددها القانون، وبالتالي فإن منح سلطات قاضي جنح أو سلطات الفصل في الجنايات والجنح يمثل خرقاً للدستور، وتكون هذه الاختصاصات غير دستورية^(١٠٣).

كذلك يؤخذ على المشرع العراقي أنه لم يحدد ملامح هذا الأسلوب بشكل دقيق، حيث أنه لم يتبنى توجه معين، إذ أتجه بهذا الأسلوب باتجاهين: فالأول: تمثل بمنح السلطات الإدارية اختصاص قضائي؛ للفصل في المخالفات، وفرض الجزاءات الإدارية، ويمثل هذا الأسلوب الإداري البحث في الفصل بالمخالفات، كما في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩^(١٠٤)، وكذلك قانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢^(١٠٥)، وقانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣^(١٠٦). رغم أن هنالك جانب يرى بأن هذا الأسلوب لا يمكن القول بأنه أسلوب يشبه ما أخذت به الدول التي أتبعته نظرية عامة في الجزاءات الإدارية، أي لم يكن نظاماً متكاملًا بل أنه أسلوب منحت الإدارة فيه سلطات قضائية، لأغراض معينة، ويتميز بتساعد الغرامة المالية فيه فقط^(١٠٧). أما الاتجاه الثاني: فيتمثل بمنح الإدارة أمكانية فرض جزاءات جنائية أو يمنح للإدارة صفة قاضي جنح؛ لفرض الجزاءات الجنائية، ومنها قانون تنظيم الصيد، واستغلال الأحياء المائية وحمايتها رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٦^(١٠٨) وغيره من القوانين.

ويؤخذ على الأسلوب الإداري المتبع في الفصل في المخالفات أنه بقي متمسكاً بازدواج الدعويين الإدارية والجنائية، أي أبقى على ازدواج الدعوى الجنائية التي يقصد بها أمكانية اقامة دعوى جزائية مع فرض الجزاء الإداري، أما في إيطاليا فإن المشرع الغى المسألة الجنائية عندما منح الإدارة سلطات فرض الجزاءات الإدارية، وذلك بعد صدور قانون ١٩٨١^(١٠٩). كما أن هذا الحل لم يكن غائباً عن المشرع الألماني، ولكنه عالجه بصورة مختلفة، فعند صدور حكم قضائي يوصف الفعل بأنه من الجرائم الإدارية، فلا يجوز بعد ذلك متابعة المتهم جنائياً، أي أن الفعل خرج من الوصف الجنائي إلى الوصف الإداري، وأن الغاية من وراء اشتراط المشرع الألماني صدور حكم قضائي؛ هو الخشية من أن الفعل يمثل جريمة جنائية، وفي نفس الوقت الإدارة تفرض عليه جزاء إداري، وهذا الأمر مقتصر على الجرائم التي حددها المشرع في قانون العقوبات الإداري لسنة ١٩٧٥، والغاية من وراء ذلك حرصه على منع ازدواج الدعويين، وحصول مرتكب المخالفة على جزاء واحد^(١١٠).

يتضح مما سبق ذكره، الأسلوب الإداري للفصل في المخالفات في العراق، يمتاز بعدم الوضوح والضعف، فمن جانب إن المشرع أدخل عقوبة الحبس ضمن العقوبات التي تفرض على المخالفات، حتى في القوانين الخاصة التي يمكن يقال عنها عنواناً للأسلوب الإداري في العراق وهذا لا ينسجم مع توجهات الدول المقارنة في أبعاد عقوبة الحبس عن المخالفات. كما أن المشرع لم يحدد طبيعة المخالفات، فبالرغم من منحها للإدارة استمر في النظر إليها، كونها جرائم جنائية، على عكس ما جاء في قانون اصلاح النظام القانوني العراقي لسنة ١٩٧٧، حيث أعتبرها ذات طبيعة إدارية. كما أن المشرع عند منحه سلطة قضائية للإدارة لم يراعي مسألة ازدواج المسألة لمرتكب المخالفة، إضافة إلى أن المشرع العراقي لم يتبن توجه معين بخصوص منح الإدارة سلطات قضائية، فتارة يمنح الإدارة فرض جزاءات إدارية خالصة، وتارة يمنح السلطات الإدارية صفة قاضي جنح؛ وبالتالي تكون الإدارة لها سلطة الفصل في الجنايات والجنح، ولم يقتصر الأمر على المخالفات، كما أن الأسلوب الإداري ليس له سند مباشر في الدستور العراقي؛ لذا ينبغي على المشرع الدستوري إيجاد نص مباشر على منح الإدارة سلطة الفصل في المخالفات، وكذلك يستوجب إعادة النظر في قوانين و قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) التي تمنح سلطة قاضي جزاء للإدارة؛ لتعارضها مع أحكام

الدستور، وسن قانون خاص للمخالفات يحتوي على جميع الشروط الموضوعية والإجرائية، ويحتوي على الجزاءات الإدارية فقط، وهذا الأمر متعلق بمصلحة الدولة، فيما يتعلق بالتخفيف عن كاهل القضاء؛ بأبعاد الجرائم البسيطة عن ساحة المحاكم، كما أن هذا الأمر متعلق بمصلحة الأفراد، فمن غير المعقول ملاحقة مرتكب المخالفة بإجراءات جزائية، وتطبيق عقوبات جنائية على جرائم بسيطة توصف بأنها أخطاء إدارية.

الخاتمة

تتضمن الخاتمة جملة من الاستنتاجات التي توصلنا إليها من خلال البحث وثمة مقترحات ندعو المشرع الى الأخذ بها وهي كالآتي:

أولاً/الاستنتاجات:-

- ١- الدول التي تعد الأم في أخراج المخالفات من قانون العقوبات لم تتوقف في أخراج جرائم المخالفات من قانون العقوبات في منح سلطة الفصل فيها على نص دستوري، ومع ذلك فإن الدستور العراقي يوجد فيه سند غير مباشر في منح الإدارة سلطة الفصل في جرائم المخالفات وهو في المادة (١٣٠) والتي نصت على ((تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لاحكام هذا الدستور))، وقبل صدور هذا الدستور صدرت العديد من القوانين التي منح للأدريين سلطة قضائية للفصل في جرائم المخالفات.
- ٢- أن القوانين التي تضمن منح سلطة قضائية للإدارة كثيرة في العراق لكنها لم يراعي المشرع فيها المبادئ التي أقرتها الدول التي تأخذ بنظام متكامل في الجرائم الإدارية والمبادئ التي جاء بها المجلس الدستوري الفرنسي.
- ٣- أن إبقاء عقوبة الحبس في بعض جرائم المخالفات تتنافى مع منح سلطة قضائية للإدارة للفصل بها، فلا بد من وجود جزاءات إدارية.
- ٤- رغم ان المشرع منح سلطة الفصل في بعض جرائم المخالفات الى الجهات الإدارية لكنه ابقاها بكونها جرائم جنائية.
- ٥- تبين لنا عدم جود منظومة اجرائية تتناسب مع طبيعة الجزاءات التي توقعها الإدارة على مرتكبي المخالفات، من حيث ارجاءات فرض العقوبة الإدارية والطعن بها، أمام القضاء الإداري.
- ٦- اختلفت الدول في معالجة جرائم المخالفات فبعض الدول وضعت لها قانون خاص كما في المانيا وايطاليا وبعض الدول أخرجتها من قانون العقوبات ووضعت لها قانون خاص بها ولكن هذا القانون تضمن فقط المبادئ العامة كما في اليمن وبعض الدول أخرجتها من قانون العقوبات لكنها لم تضع لها قانون خاص بها كما في الكويت، وهناك دول لم تخرجها من قانون العقوبات ولكنها عرفت الأسلوب الإداري للفصل في جرائم المخالفات بدرجات غير متساوية كما في فرنسا ومصر والعراق.
- ٧- اتسمت سياسة المشرع العراقي بعدم الوضوح وعدم الثبات عند منحه سلطة الفصل إدارياً في جرائم المخالفات، فتارة يمنح الإدارة سلطات قضائية للفصل في المخالفات، وتارة يمنح سلطة (قاضي جنح) او (حاكم جزاء)، وهذا يمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وخروجاً عن الأسلوب الطبيعي المتبع في الدول العربية، التي تفصل إدارياً في جرائم المخالفات، ورغم أن المحكمة الاتحادية العليا ألغت الكثير من القوانين، لكن المتتبع للنصوص يجد هذا الأمر كما في قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩.

ثانياً/التوصيات:

- ١- نأمل من المشرع الجنائي العراقي أتباع التقسيم الثنائي للجرائم من خلال أستبعاد جرائم المخالفات من صلبه، وأقتصره على الجنايات والجرح؛ لذا نتطلع الى تعديل نص المادة (٢٣) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، لتكون بالصيغة الآتية: (الجرائم من حيث جسامتها نوعين : جنایات وجرح...)
- ٢- نأمل مساهمة المشرع العراقي للسياسة الجنائية المعاصرة في جرائم المخالفات، وذلك من خلال الغاء العقوبات الجنائية المطبقة على جرائم المخالفات، وذلك من خلال الغاء نص المادة (٢٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المتعلقة بعقوبة الغرامة و(حبس المخالفات).
- ٣- نأمل من المشرع العراقي أخراج جرائم المخالفات من نطاق قانون العقوبات وأناطة الفصل فيها الى الإدارة لأن المشرع الدستوري اقر بشكل غير مباشر منح هذه السلطة من خلال مد مظلة الشرعية على القوانين التي منحت سلطة قضائية الى الإداريين قبل صدوره، هذا من جانب من جانب آخر فإن شرعية هذا الأمر تقوم على أساس الضرورة حتى أن غاب النص الدستوري وهذا ما رأيناه في اوائل الدول التي أخرجت جرائم المخالفات من قانون العقوبات كما في ألمانيا، وكما في الدول التي نصت عليه في بادئ الأمر ثم بعد التعديلات الدستورية أغفلت النص على منح هذه السلطة لكونها أصبحت ضرورة واقعية يجب على المشرع أتباعها.
- ٤- يحدونا الأمل بأن يصدر تشريع متكامل للجرائم الإدارية في العراق حيث أن التشريعات التي منحت السلطة القائية للإداريين هي نصوص متشعبة ومشوهة ولا تراعي المبادئ التي تقوم عليها أنظمة الجرائم الإدارية التي أقرتها الأنظمة التي تعتبر شريعة في هذا الأمر وما ارساه المجلس الدستوري الفرنسي، وذلك عن طريق لم شتتات المخالفات في النصوص الجزائية في القوانين الخاصة ومنح سلطة الفصل فيها الى الإدارة وأبعاد عقوبة الحبس من بين العقوبات التي تفرضها الإدارة مع توفير كافة الضمانات المطلوبة.
- ٥- ندعو المشرع العراقي الى وضع منظومة من الجزاءات الادارية عند وضع قانون خاص بالمخالفات، ويتم توقيع هذه الجزاءات عن طريق الإدارة بواسطة القرارات الإدارية وبالتالي يمكن الطعن بهذا امام محاكم القضاء الإداري.
- ٦- من المستحسن منح سلطة تقديرية الى الجهات الإدارية التي تفصل في جرائم المخالفات عند وضع قانون المخالفات العامة، خصوصاً تلك التي تكون عليها عقوبة الغلق والأيقاف والأزالة، عن طريق منحها تقدير بعض الإجراءات من عدمها؛ حتى لا يستفاد المخالف من المدة، وتأخير عقوبة الغلق والغلق والأزالة، وبالتالي أستمرار المخالفة، لأن المصلحة المعتبرة في بعض الاجراءات كضمان تكون قل من مصلحة عدم أجراءها، في هذا النوع من العقوبات الإدارية.
- ٧- نقترح على المشرع العراقي عند الاخذ بقانون المخالفات او اتباع الأسلوب الإداري في القانون الخاصة عند الفصل في جرائم المخالفات ان يضع قواعد إجرائية تتناسب مع طبيعة هذه الجرائم بكونها إدارية ومع أسلوب الفصل فيها.
- ٨- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٢٧/أولاً/أب) من قانون المرور العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٩، التي تمنح لضابط ومفوض المرور سلطة (قاضي جنح) في فرض العقوبات على المخالفات التي يشاهدونها؛ لأن سلطة (قاضي جنح) لا تتلاءم من سياسة الأسلوب الإداري في للفصل في جرائم المخالفات، ونقترح أحلال عبارة (سلطة إدارية) محل عبارة (قاضي جنح)، وجميع القوانين التي تمنح سلطات جزائية الى الجهات الإدارية.

٩- نأمل من السلطات المختصة تفعيل المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والتي تنص على تقسيم المناطق القضائية في العراق الى أربعة مناطق (منطقة شمالية، منطقة الوسط، ومنطقة فرات أوسط، والمنطقة الجنوبية)، أذ أن في الواقع لا توجد محكمة قضاء إداري سوى في بغداد، وها يمثل معوق كبير أمام منح سلطة الفصل في جرائم المخالفات للإدارة، لأن ذلك سيؤدي الى كثرة الطعون بالقرارات التي تتضمن جزاء إداري، كما نأمل من القضاء الدستوري أن يبسط رقابته على تعطيل القوانين، وأن يرسى فكرة مسؤولية السلطة التنفيذية عن عدم تنفيذ القوانين.

المصادر والمراجع

أولاً الكتب:-

- ١- ابراهيم المشاهدي، السلطات القضائية المخولة للأداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٤.
- ٢- د.أحمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٣- د.احمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٧، ٢٠٠٨.
- ٤- د.أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٥- د.جواهر عادل عبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- ٦- د.رؤوف عبيد، المشكلات العملية الهامة في الاجراءات الجنائية، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٥.
- ٧- د.سرى حارث عبد الكريم الشاوي، اثار الاغفال التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية العليا، المركز العربي، مصر، ٢٠٢٠.
- ٨- د.شريف سيد كامل، الحبس قصير المدة في التشريع الجنائي الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٩- د.عبد الحفيظ الشيمي رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.
- ١٠- د.فاضل عوني، شرح نظام دعاوى العشائر المدنية و الجزائية، ط٢، مطبعة أسعد، بغداد، ١٩٥٥.

- ١١- د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
- ١٢- د. محمد أبو العلا عقيدة، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات الفرنسي الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٣- د. محمد جبار اتويه النصراوي، د. أحمد كيلان عبد الله، السياسة الجنائية في المبادئ العامة لقانون العقوبات (رؤية فلسفية معاصرة)، منشورات العطار، إيران، ٢٠٢٠.
- ١٤- د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
- ١٥- د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، بلا اسم ناشر، ٢٠٠٦.
- ١٦- د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ١٧- د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٦.
- ١٨- د. مدحت محمد عبد العزيز، الصلح والتصالح في قانون الاجراءات الجنائية في التشريعين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٩- د. منذر كمال عبد اللطيف التكريتي، السياسة الجنائية في قانون العقوبات العراقي، ط١، دار الرسالة للطباعة، بغداد، ١٩٨٧.
- ٢٠- د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٢١- د. واثبة داود السعدي، الاسس النظرية لعلمي الاجرام والسياسة الجنائية، مطبعة ديانا، بغداد، ١٩٩٠.

ثانياً/ الأطاريح الجامعية:

- ١- خالد شاكر لفته، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٢.
- ٢- سعيد أحمد قاسم، الجرائم المرورية، أطروحة دكتوراه، جامعة الأسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠٠٩.
- ٣- عمار طعمه حاتم، الامتناع التشريعي والرقابة عليه، اطروحة دكتوراه، جامعة النهريين، كلية الحقوق، ٢٠١٨.
- ٤- محمد محمود محمد، الجزاءات الإدارية في المخالفات طبقاً لقانون المرور والشرعية الاسلامية، اطروحة دكتوراه، جامعة اسيوط-كلية الحقوق، مصر، ٢٠١٢.

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

٦- مدحت أسماويل موسى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠١٨.

ثالثاً/بحوث:

١- د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الثالث)، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، السنة الثامنة عشر، ١٩٩٤.

رابعاً/التشريعات:

الدساتير

١- دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ والمعدل سنة ٢٠١٤

٢- دستور البرتغال لسنة ١٩٨٩ والمعدل سنة ٢٠٠٥

٣- دستور أسبانيا لسنة ١٩٨٧.

٤- دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ والمعدل سنة ٢٠٠٨

٥- دستور مصر لسنة ٢٠١٤

٦- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

٧- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

٨- دستور العراق لسنة ١٩٧٠

القوانين

١- قانون المخالفات الألماني (OWIG) لسنة ١٩٧٥ المعدل

٢- قانون العقوبات الإداري الإيطالي رقم (٦٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

٣- قانون الجنائي الإداري النمساوي لسنة ١٩٧٤.

٤- قانون العقوبات الإداري البرتغالي لسنة ١٩٨٩.

٥- قانون المخالفات العامة اليمني رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤.

٦- قانون المخالفات الأذربيجاني رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٥ المعدل.

٧- وقانون المخالفات الإدارية لجمهورية كازاخستان رقم (٢٣٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

- ٨- المرسوم الفرنسي رقم ٨٦-١٢٤٣ الصادر في ديسمبر ١٩٨٦ المتعلق بالمنافسة وحرية الأسعار.
- ٩- قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧.
- ١٠- قانون الجمارك المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ (المعدل)
- ١١- قانون المرور المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل عام ٢٠١٧.
- ١٢- وقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ الكويتي بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية.
- ١٣- قانون الطرق العامة العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢.
- ١٤- قانون المرور العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٩.
- ١٥- قانون الفرق المسرحية العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٢.
- ١٦- قانون وسم المصوغات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٧٦ .
- ١٧- قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.
- ١٨- قانون الطيران المدني العراقي رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧٤.
- ١٩- قانون هيئة السياحة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦.
- ٢٠- قانون زراعة الرز العراقي رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨.
- ٢١- قانون تنظيم التجارة العراقي رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨.
- ٢٢- قانون أستغلال الشواطئ العراقي رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧.
- ٢٣- قانون العقوبات الاماراتي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧.
- ٢٤- قانون العقوبات القطري رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤.
- ٢٥- قانون تنظيم ذبح الحيوانات العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٢.
- ٢٦- قانون المؤسسة العامة للسياحة العراقي رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧.
- ٢٧- قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي العراقي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨.
- ٢٨- قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٣.
- ٢٩- قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩.
- ٣٠- قانون تنظيم مناطق تجمع الأنقاض العراقي رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦.
- ٣١- قانون إقامة الأجانب العراقي رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧.

القرارات والأوامر واللوائح :

- ١- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الغرامة لكل من يوقف مركبة على الرصيف.
- ٢- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن فرض الغرامات على المطاحن.
- ٣- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٦٩) لسنة ١٩٩٧ بشأن منع إطلاق العيارات النارية.
- ٤- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ بشأن تخويل أمينة بغداد صلاحية حجز المركبة الثقيلة وسيارات الحمل وسائقها.
- ٥- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٦٣) لسنة ١٩٨٩ بشأن منع صيد الغزلان.
- ٦- وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١٠٧) لسنة ١٩٨٣ بشأن تخويل مدير البلديات صلاحية مصادرة المواشي التي ترعى في الحقول داخل حدود البلديات.
- ٧- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٧) لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل قانون العقوبات.
- ٨- قرار رقم (٢١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن منح معاون أمين العاصمة ومديري الوحدات سلطة حاكم جزاء.
- ٩- أمر سلطة الائتلاف الموقتة رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٣ بشأن النشاط الإعلامي المحظور.
- ١٠- لائحة المحلات الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٢ في دولة الكويت.
- ١١- اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات اليمني رقم (٤١) لسنة ١٩٩٤.

خامساً/المصادر الإلكترونية:

- 1- THE CODE OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ,This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=85141>, Last visit in 2020/6/1.
- 2- THE CODE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES, This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=68438> Last visit in 2020/6/1.

سادساً/المصادر الأجنبية :

- 1- France Chardin – Le Particularisme du Droit Penal Routier – These Docteur en Droit- Universite de Nancy II -1981.
- 2- Andre Legrand, Celine Wiener, Le droit public, Aucun numero d’edition, DILA, Paris, 2017.

الهوامش

(١) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل. وقانون العقوبات المصري رقم (١٦٩) لسنة ١٩٨١ المعدل منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٤ في ٤ نوفمبر ١٩٨١. وتجدر الإشارة بأن هذا التقسيم منتقد سواء في العراق أو في الدول المقارنة، إذ حضرت كل الاسانيد التي أستند عليها التقسيم الثلاثي. ينظر: د.محمد جبار اتويه النصراوي و د.أحمد كيلان عبد الله، السياسة الجنائية في المبادئ العامة لقانون العقوبات (رؤية فلسفية معاصرة)، منشورات العطار، إيران، ٢٠٢٠، ص ٦٦ وما بعدها.

(٢) كان المشرع العماني يطلق تسمية (القباحات) على جرائم المخالفات، لكنه أعدل عن هذه التسمية وفق قانون الجزاء الأخير سنة ٢٠١٨، حيث نصت المادة (٢٢) من قانون الجزاء العماني رقم (٧) لسنة ٢٠١٨ على (تقسم الجرائم الى ثلاث أنواع، الجنايات والجنح والمخالفات ويحدد نوع الجريمة بمقتضى الحد الأقصى للعقوبة المقررة لها في القانون....).

(٣) نصت المادة (٢٦) من قانون الجزاء العماني لسنة ٢٠١٨ على (المخالفات هي الجرائم المعاقب عليها بالسجن مدة لا تزيد على (١٠) عشر أيام، وبالغرامة التي لا تقل على (١٠) عشر ريالاً عمانيّة، ولا تزيد على (١٠٠) مائة ريال عماني، أو بإحدى هاتين العقوبتين) وبالتالي أبقى المشرع العماني المخالفات في صلب قانون الجزاء، وأبقى اختصاص نظرها منعقد لمحاكم الجزاء رغم أن الفقه العماني كان يأمل في هذا التعديل قيام المشرع بإخراج المخالفات من صلب قانون الجزاء.

(٤) عدلت المجلة التونسية الجزائية بموجب قانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٥، الصادر في ٦/٦/٢٠٠٥.

(٥) ينظر الفصل رقم (٣١٣) وما يليه من الكتاب الثالث في الأقسام الأول والثاني والثالث والرابع والخامس والسادس والسابع والثامن من المجلة التونسية الجزائية.

(٦) منشور على موقع دائرة القضاء الإماراتي:

WWW.adjd.gov.ar.

(٧) عدلت الغرامات في قانون العقوبات الإماراتي الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧ بموجب قانون تعديل الغرامات رقم (٧) لسنة ٢٠١٦.

(٨) كانت الغرامة في هذه المادة لا تتجاوز الف دينار.

(٩) المادة (٢١) من قانون العقوبات القطري رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤.

(١٠) نصت المادة (٢٤) من قانون العقوبات القطري على ((المخالفات هي الجرائم المعاقب عليها بالغرامة التي لا تزيد على ألف ريال)).

(١١) والتقسيم الثلاثي منتقد بشدة من قبل الفقه في فرنسا، وهنالك دعوات للتوجه نحو التقسيم الثنائي. ينظر: العلامة رينيه غارو، ج ١، المصدر السابق، ص ١٩٨ وما بعدها.

(١٢) د.محمد أبو العلا عقيدة، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات الفرنسي الجديد، المصدر السابق، ص ١٩ هامش رقم (٥٤).

(١٣) نصت المادة (١١١-٢) من قانون العقوبات الفرنسي (يحدد القانون الجرائم والعقوبات للجنايات والجنح، وتحدد اللائحة المخالفات والعقوبات وفق القانون المراد تنفيذه).

(14) Andre Legrand, Celine Wiener, Le droit public, Aucun numero d'edition, DILA, Paris, 2017, p.45.

(١٥) ينظر: المادة (٣٠) من قانون العقوبات الإماراتي الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

(١٦) هذا التوجه لقانون العقوبات المصري ليس قديماً، بل وضع في مشروع قانون العقوبات سنة ١٩٩٩، حيث أخرجت المخالفات من نطاق القسم الخاص من قانون العقوبات الى القسم العام وقصر عقوبة المخالفة على الغرامة فقط.

(١٧) اتبع قانون العقوبات الأذربيجاني التقسيم الثنائي؛ بعد صدور قانون المخالفات رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٥ والمعدل سنة ٢٠٢٠.

THE CODE OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ,This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=85141>, Last visit in 2020/6/1

(١٨) أتبع قانون عقوبات جمهورية كازاخستان التقسيم الثنائي بعد صدور قانون المخالفات الإدارية لجمهورية كازاخستان رقم ٢٣٥ لسنة ٢٠١٤ والمعدل سنة ٢٠٢٠.

THE CODE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES, This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=68438>, Last visit in 2020/6/1.

(١٩) ينظر: المادة (١١) من قانون الجرائم والعقوبات اليمني.

(٢٠) ينظر: المادة (١) من قانون المخالفات اليمني رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤.

(٢١) د.أحمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، ط٢، المصدر السابق، ص ٢٧٠.

(٢٢) د.أحمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، ط١، المصدر السابق، ص ٦٦.

(٢٣) د.رؤوف عبيد، المشكلات العملية العامة في الإجراءات الجنائية، ج١، مكتبه الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢١٤.

(٢٤) ينظر: د.فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٧ هامش رقم ١. و د.محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط١، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٦، ص ٣١. و د.أحمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، ط٢، المصدر السابق، ٢٧٢. و د.محمود محمود مصطفى، بدائل العقاب، المصدر السابق، ص ٢٦.

(٢٥) ينظر: د.وثابة داود السعدي، الأسس النظرية لعلمي الاجرام والسياسة الجنائية، المصدر السابق، ص ١٧٥. و د.منذر كمال عبد اللطيف التكريتي، السياسة الجنائية في قانون العقوبات العراقي، ط١، المصدر السابق، ص ٢٩٥.

(٢٦) ينظر: البند (١) من الفصل الرابع من ورقة العمل المرفقة بقانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧.

(٢٧) نتج عن صدور قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ جملة من مشروعات القوانين التي أصدرتها لجان تابعة لوزارة العدل العراقية على شكل كتيبات، بعض هذه القوانين في أصلها موجوده، ولكن ضمن قوانين أخرى، كما في قانون الأثبات المدرج مع قانون المرافعات، وقانون الادعاء العام المدرج مع قانون أصول المحاكمات الجزائية، فهذه القوانين رأت النور بعد فصلها من القانون الأساسي، وازافة تعديلات عليها. أما المشاريع المتكاملة كما في قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات والقانون المدني ومشروع الدستوري الدائم فهذه لم ترى النور، والسبب في بعد بدء اللجان في العمل؛ تمهيداً لأرسال مشروعات القوانين الى السلطة التشريعية (المجلس الوطني) في تلك الفترة وبعد ما تم طبع هذه المشروعات بشكل اولي حدثت الحرب (الايرائية-العراقية)، وعندما انتهت الحرب ظهر معوق جديد أمام هذه المشروعات، وهو وجود دستور مؤقت فلابد من العمل على جعله دائمي؛ فاتجهت جميع الجهود على هذا الأمر، فتم اهمال بقية مشروعات القوانين، وتم نشر مشروع الدستور في الجرائد، ثم صدر كتيب له تم توزيعه على المواطنين، وكان من المفروض أن يكون هنالك استفتاء في سنة ١٩٩٠، ولكن حدث موضوع اجتياح الكويت من قبل العراق، ولم ينجح الاستفتاء وبعد أحداث الاجتياح حدث الحصار الاقتصادي على العراق، وترتب على ذلك خلل في النظام العراقي، ليس على المستور السياسي فقط بل التشريعي؛ وبالتالي لا مشروع الدستور مرر، ولا بقية مشروعات القوانين رأت النور، ومن ضمنها مشروع قانون العقوبات الذي اتبع التقسيم الثنائي ورفع جرائم المخالفات من صلبه، وتم الاعتماد على الحقوق التزقيعية، والتعديلات المتلاحقة من ما يصدره مجلس قيادة الثورة (المنحل). مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور براء منذر كمال عبد اللطيف عبر المنصبة الإلكترونية حول المعوقات التي واجهت قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ والقوانين المنبثقة عنه، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/١.

(٢٨) للمزيد حول فكرة الأغفال التشريعي أو الامتناع التشريعي ينظر: د.سرى حارث عبد الكريم الشاوي، اشار الاغفال التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠٢٠، ص ١٥

وما بعدها. و د.جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٥ وما بعدها. و د.عبد الحفيظ علي الشيمي، رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٧ وما بعدها. و د.عمار طعمة حاتم، الامتناع التشريعي والرقابة عليه، أطروحة دكتوراه، جامعة النهريين، كلية الحقوق، ٢٠١٨، ص ١٤ وما بعدها.

(٢٩) عدل قانون الـ(OWIG) في عام ١٩٧٥ وفي ١٠ أكتوبر ١٩٨٠ وأخر تعديل له في ٢٠ أغسطس ٢٠٠٧.

(٣٠) ترجم هذا المصطلح في اللغة الإيطالية الى (illecito amministrativo) وفي اللغة الفرنسية الى (infraction aux reglements).

(٣١) المواد (٩٦-٨٠) من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ والمعدل سنة ٢٠١٤.

(٣٢) المادة (١/٢٢٩) من دستور البرتغال الصادر عام ١٩٨٩ المعدل. وهذه المادة حذفت في التعديل الأخير لسنة ٢٠٠٥.

(٣٣) المادة (١١٧/أ) من دستور أسبانيا لسنة ١٩٨٧ المعدل.

(٣٤) المواد (٣٤،٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والمعدل سنة ٢٠٠٨.

(٣٥) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

(٣٦) د.محمد مطرف العنزي، سلطات الإدارة في توقيع الجزاءات على الأفراد، أطروحة دكتوراه، جامعة اسبوط، كلية الحقوق/الدراسات العليا، مصر، ٢٠١٨، ص ١٥٨.

(٣٧) د.فاضل عوني، شرح نظام دعاوى العشائر المدنية و الجزائية، ط٢، مطبعة أسعد، بغداد، ١٩٥٥، ص ٢٠.

(٣٨) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٤) في ٢٠٠٤/٦/١. والملغى بقانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩.

(٣٩) يقصد بالتشريعات النافذة القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل)، وكذلك ما صدر من حكومة الاحتلال من أوامر و قرارات أبان إدارة الدولة الانتقالية.

(٤٠) د.أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٨١. و د.احمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٧، ٢٠٠٨، ص ١٨٥ و د.محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، بلا ناشر، ٢٠٠٦، ص ٣٢٧ وما بعدها.

(٤١) المواد (٤٧،٣٥) من نظام الـ OWIG.

(٤٢) د.أمين مصطفى محمد، مصدر سابق، ص ٨٥ وما بعدها. و د.مدحت أسماعيل موسى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠١٨، ص ٤٠. و د.محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٣٦.

(٤٣) د. محمد سعد فودة، النظام القانوني، للعقوبات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٣١.

(٤٤) د.مدحت أسماعيل موسى، المصدر اعلاه، ص ٤١. و د.محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٤٣ وما بعدها.

(45)THE CODE OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ,This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=85141>, Last visit in 2020/6/1.

(46)THE CODE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES, This law is published in English on the website: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=68438>, Last visit in 2020/6/1.

(٤٧) د.محمد أبو العلا عقيدة، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات الفرنسي الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧٣.

(٤٨) د.محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٣٥.

(٤٩) د.مدحت اسماعيل موسى، مصدر سابق، ص ٤٠. و د. محمد سامي الشوا، مصدر اعلاه، ص ٦١ وما بعدها.

(50)France Chardin – Le Particularisme du Droit Penal Routier – These Docteur en Droit- Universite de Nancy II -1981 , P. 43.

- (٥١) د.محمد مطرف العنزي، سلطات الإدارة...، مصدر سابق، ص١٠٣.
- (٥٢) د.ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٥٩ و ص٦٢.
- (٥٣) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١/٢٠) لسنة ١٩٩٤.
- (٥٤) للاطلاع على اللائحة زيارة الموقع الإلكتروني للنيابة العامة اليمنية:
- http://agoyemen.net/lib_details.php?id=242
- تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/٤/١٥.
- (٥٥) ينظر: المادة (١) من قانون المخالفات اليمني.
- (٥٦) المواد (١٥،١٤) من قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢.
- (٥٧) المادة (٢٨) من قانون المرور (٨) لسنة ٢٠١٩.
- (٥٨) المخالفات المرورية عامة الناس يعتبرها مجرد أخطاء بسيطة متعلقة بأداب المرور وتنظيمية، وبالتالي فهي لا تدرك كونها أخطاء جنائية حقيقية. وهذا الأمر لا يتفق مع المخالفات المرورية لذا يفضل إزالة الصفة الجنائية عنها إضافة الى أستحقاقها للعقاب بكثرة. د.سعيد أحمد قاسم، الجرائم المرورية، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص١٠١.
- (٥٩) المادة (١٤) من قانون الفرق المسرحية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٢.
- (٦٠) المادة (١٥/ج) من قانون وسم المصوغات رقم (٨٣) لسنة ١٩٧٦.
- (٦١) أصبح هذا الأمر غير ممكن بعد صدور دستور ٢٠٠٥ حيث منعت المادة (١٠٠) منه تحصين اي قرار أو عمل أداري من الطعن.
- (٦٢) المادة (٩٦) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.
- (٦٣) المواد (١٩٤-١٩٦) من قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧٤.
- (٦٤) المادة (١٧/ثانياً) من قانون هيئة السياحة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦.
- (٦٥) المادة (٣) من قانون زراعة الرز رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨.
- (٦٦) المادة (١٨) من قانون تنظيم التجارة رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨.
- (٦٧) المادة (٧) من قانون أستغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧.
- (٦٨) المادة (٦/ثانياً) من قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٢. الملغي بقانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١.
- (٦٩) المادة (٣٤/ثانياً) من قانون المؤسسة العامة للسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧.
- (٧٠) المادة (١٣/ثانياً) من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٨.
- (٧١) المادة (٥/٢٠) من قانون الرقابة على المصنفات والأفلام السينمائية رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٣.
- (٧٢) المادة (٢٦) من قانون نقابة الصحفيين رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩.
- (٧٣) المادة (٥) من قانون تنظيم مناطق تجمع الأنقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦ منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣١٥٧) في ١٩٨٦/١٠/٢١.
- (٧٤) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٦٦) في ٢٠١٧/١٠/٢٣.
- (٧٥) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٧٨) في ٢٠٠٣/٨/١٧.
- (٧٦) القسم الخامس من أمر سلطة الائتلاف رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٣.
- (٧٧) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٦٣) في ٢٠٠١/١/٢٩.
- (٧٨) المادة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١) لسنة ٢٠٠١.
- (٧٩) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٧٦٥) في ١٩٩٩/٣/١٥.
- (٨٠) المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٩.
- (٨١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٦٩٣) في ١٩٩٧/١١/١٧.
- (٨٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٦٩) في ١٩٨٩/٨/٢٠.

- (٨٣) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٦٦) في ١٠/٣١/١٩٨٩.
- (٨٤) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٩٦٤) في ١٠/٢٤/١٩٨٣.
- (٨٥) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٦٨) في ١٠/٢٥/١٩٨٢.
- (٨٦) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٠٠) في ٣/٥/١٩٧٩.
- (٨٧) د.محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، المصدر السابق، ص٢٢٨.
- (٨٨) نصت المادة (٢٣٧/ثالثاً) من قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ (المعدل) على ((ثالثاً: للسلطة التي قررت التوقيف انهائه لقاء كفالة لا تتجاوز المبالغ التي قد يحكم بها)).
- (٨٩) تنص المادة (١١) من قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ (المعدل) على: ((اولاً- يخول كل من مدير عام الهيئة، ومديري الري في المحافظات سلطة قاضي جنح، لغرض الغرامة المنصوص عليها في المادة (١٠) من هذا القانون، واذا تبين لأي منهم ان المخالفة تستوجب عقوبة الحبس فله توقيف المخالف واحالته على المحكمة المختصة.
- ثانياً- يجوز الطعن في الاحكام والقرارات الصادرة وفق احكام البند (اولا) من هذه المادة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها، او اعتبارها مبلغاً امام هيئة دائمية تكون برئاسة وكيل الوزارة، وعضوية احد الفنيين في الوزارة لا تقل درجته عن مدير عام ومدير الشؤون القانونية وتتولى تدقيق الاحكام والقرارات والبت في الطعن فيها طبقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية ذي الرقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، ويكون قرار الهيئة باتاً.
- ثالثاً- يعتبر التقرير المقدم من الموظف المختص في دائرة الري في المنطقة التي ارتكبت فيها المخالفة دليلاً كافياً لإثباتها اذا ايده المهندس المسؤول ما لم يقدّم دليل على خلاف ذلك وللجهة المختصة بالنظر في المخالفة طلب حضور منظم التقرير امامها لمناقشته عنها)).
- (٩٠) تنص المادة (٦/ثالثاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ على ((ثالثاً - الزام المتجاوز بتسديد نفقات إزالة التجاوز وقيمة الاضرار الناجمة عنه وضعف اجر المثل صفقة واحدة خلال مدة لا تتجاوز (١٠) عشرة ايام من تاريخ تبليغه بذلك وفي حالة عدم التسديد يتم حجزه بقرار من رئيس الوحدة الإدارية ولا يطلق سراحه الا بعد تسديده المبلغ كاملاً صفقة واحدة)).
- (٩١) نصت المادة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٦٩) لسنة ١٩٩٧ على ((تطبق أحكام البندين (أ) و(ب) من مادة (١) من هذه التعليمات بحق المخالف لأحكام قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٦٩) لسنة ١٩٩٧، إذا تايّد للجهات الضابطة قيامه بإطلاق العيارات النارية دون أن تتمكن من ضبط السلاح على أن تستمر الجهات المعنية بالبحث عن السلاح المستخدم في إطلاق العيارات النارية)) وينص البند (أ) من المادة (١) على ((يتخذ وزير الداخلية والمحافظون الإجراءات التالية بحق من يطلق العيارات النارية في غير الحالات المسموح بها قانوناً مهما كانت الجهة التي يعود لها السلاح: أ-حجزه مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ستة أشهر)).
- (٩٢) ينظر: د.محمد محمود محمد، الجزاءات الإدارية في المخالفات طبقاً لقانون المرور والشرطة الإسلامية، المصدر السابق، ص٤٢. و د.محمد محمود عبد العزيز أبو ليلة، التنظيم القانوني للجزاءات الإدارية العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص٣٠.
- (٩٣) د.شريف السيد كامل، الحبس قصير المدة في التشريع الجنائي الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٢.
- (٩٤) د.محمد محمود محمد، الجزاءات الإدارية للمخالفات، المصدر السابق، ص٣٨.
- (٩٥) هنالك عدة صور للإدانة بغير مراعاة وهي (أولاً) الأمر الجنائي، وهو أحد صور الإدانة بغير مراعاة يصدر القاضي بعد الاطلاع على الأوراق وقد أخذت به إيطاليا والمانيا ومصر ويطلق عليه في النظام القانوني الإيطالي بـ(أمر الإدانة) والسبب الالتجاء الى هذا النظام هو بسبب تكسب القضايا أمام القضاء. (ثانياً) غرامة المصالحة وهي الغرامة التي يتوجب على المدان دفعها نتيجة لارتكابه المخالفة وتأخذ إجراءات الأمر الجنائي، وتعتبر من أنظمة الإدانة بغير مراعاة وهو ما يصرح به القانون الفرنسي، لكنه أبداً بنظام التسوية الجنائية. (ثالثاً) الصلح في المخالفات عرف الفقيه (Cisse) الصلح بأنه ((أجراء غير قضائي يخول الإدارة المؤهلة لذلك عرض الصلح أو قبوله من الشخص مرتكب الجريمة بعد اقرار المشرع بقبول الصلح في بعض الجرائم والتخلي عن الدعوى العمومية)) ويعتبر نظام الصلح في المخالفات أحد صور الإدانة بغير مراعاة، ويكون أما من قبل النيابة العامة أو من قبل السلطات الإدارية، والغاية منه تقليل القضايا من ساحة القضاء، وتقليص عقوبة الحبس قصيرة الأمد. (رابعاً)

نظام الخضوع الاختياري، وهذا النظام معروف في الكثير من الدول كفرنسا وسويسرا وإيطاليا وهولندا ونصت المادة (١٦٢) من القانون الإيطالي لسنة (١٩٤٥) على أنه في المخالفات المعاقب عليها بالغرامة فقط، يمكن للمخالف أن يدفع مبلغاً يعادل ثلث الغرامة التي يقررها القانون للمخالفة المرتكبة وذلك قبل البدء في إجراءات الدعوى وحتى قبل صدور الحكم بالإدانة. (خامساً) اختصاص السلطات الإدارية بالفصل في المخالفات، حيث أن بعض التشريعات تخرج المخالفات من نطاق قانون العقوبات، ولا تعتبرها جرائم، بل عبارة عن أخطاء إدارية غير مشروعة، ويترتب على هذا الأمر اقتطاع سلطة الفصل فيها من القضاء ومنحها إلى السلطات الإدارية، وتكون الغرامة هي العقوبة الأساسية التي تفرضها الإدارة، وقد أخذت عدة دول بهذا النظام، ومن أوائل هذه الدول هي ألمانيا الغربية. ينظر: د.سمير الجنزوري، الإدانة بغير مرافعة، المصدر السابق، ص ٤٠٨، ٤٢١ وما بعدها. و د.إيمان محمد الجابري، الأمر الجنائي، المصدر السابق، ص ١٣. و د.مدحت محمد عبد العزيز، الصلح والتصالح في قانون الإجراءات الجنائية في التشريعين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤٥.

And: Cissé A : « La transaction pénale administrative » thèse de doctorat, faculté des sciences juridiques de Tunis, 1993. p.17.

و د. فوزية عبد الستار، قانون الإجراءات الجنائية، ج ١، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٩٠.
(٩٦) د.محمد سيف النصر عبد المنعم، بدائل العقوبة السالبة للحرية في التشريعات الجنائية الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٤، ص ٢٤١.

(٩٧) د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، المصدر السابق، ص ١٠٠.
(٩٨) كما في المادة (٤٨/أولاً) من قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، والمادة (٧/أولاً) من قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ التي أجازت تحويل رئيس الوحدات الإدارية صلاحية قاضي جنح، والمادة (٢٨) من قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ التي منحت لضابط المرور ولمفوض المرور صلاحية قاضي جنح.

(٩٩) كما في المادة (٤) من قانون زراعة الرز رقم (١٣٥) لسنة ١٩٦٨ التي أجازت تحويل المحافظ والقائم مقام سلطات حاكم الجزاء.

(١٠٠) د.غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، المصدر السابق، ص ٣٣.
(١٠١) د.خالد لفقة شاكر، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٢، ص ٢.

(١٠٢) د.حمدي صالح مجيد، السلطات القضائية الجزائية المخولة لغير القضاة، المصدر السابق، ص ٢٠٣.
(١٠٣) د.زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، المصدر السابق، ص ١١٩.
(١٠٤) نصت المادة (٣٣/أولاً) من هذا القانون على ((أولاً: للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال للوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتديد حتى إزالة المخالفة)).

(١٠٥) نصت المادة (١٢/ثانياً) من القانون اعلاه على ((ثانياً: تسحب اجازة الاستيراد أو التصنيع أو بيع منتجات التبغ من قبل الجهة مانحة الاجازة في حالة تكرار المخالفة بالإضافة إلى الغرامة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة)).

(١٠٦) نصت المادة (٢٣/أولاً) من القانون اعلاه على ((أولاً: يخول مدير عام الدفاع المدني صلاحية فرض الغرامة في الدعاوى الناشئة عن الجرائم المنصوص عليها في المادتين (٢٠) و (٢١) من هذا القانون)).

(١٠٧) القاضي عبد القادر الدبوني، النصوص الجزائية في القوانين العراقية، المصدر السابق، ص ١٢ وما بعدها.
(١٠٨) نصت المادة (٣٣) من القانون اعلاه على ((لوزير العدل، بناء على اقتراح وزير الداخلية ووزير الزراعة والإصلاح الزراعي، تحويل مدير الناحية في النواحي التي لا توجد فيها محكمة جزاء سلطة حاكم جزاء من الدرجة الثانية لإصدار القرارات والاحكام، تطبيقاً لهذا القانون)).

(١٠٩) غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، المصدر السابق، ص ١٠٢.

(١١٠) د.غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الثالث)، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، السنة الثامنة عشر، ١٩٩٤، ص٢٧ وما بعدها.