سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الادارية في العراق–دراسة مقارنة–

Administrative penalties in the administrative criminal law - a comparative study -

أ.د مازن خلف ناصر

الجامعة المستنصرية – كلية القانون

dr.mazin67@uomustansiriyah.edu.iq

م. سلمى غضبان حسين

الجامعة المستنصرية – كلية الإدارة والاقتصاد

Salma_law@uomustansiriyah.edu.iq

الكلمات الافتتاحية :

سلطة الإدارة ، فرض الجزاءات الادارية ، العراق ،دراسة مقارنة-

Keywords :

Administrative penalties , administrative criminal law ,a comparative study -

Abstract: The administration exercises multiple authorities in order to protect public order in countries with its traditional elements (public security, public health, public tranquility) as well as the modern ones represented in morals and public morals. The administrative penalty is one of the means and mechanisms that the administration resorts to to achieve its goals. It is considered penal in the sense that its purpose is to punish a violation of one of the legal or regulatory texts. It is issued by an administrative decision from the competent administrative authorities. The administrative penalty is the penalty imposed by the administration on the violator in accordance with the text of the law without the need to resort to the judiciary. When imposing the penalty, the administration must adhere to the controls specified in its imposition to ensure its legality by following the formal and objective conditions necessary to impose the administrative penalty to ensure that the administration does not abuse its authority. As the administrative penalty has characteristics and autonomy independent of other means of administration to carry out its work in maintaining public order and the functioning of public facilities regularly and steadily.

الملخص

تمارس الادارة سلطات متعددة من اجل حماية النظام العام في الدول بعناصره التقليدية (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) وكذلك الحديثة منها والمتمثلة بالآداب والأخلاق العامة، ومن أجل ذلك لابد ان تكون للإدارة وسائل تستطيع استخدامها كلما لزم الامر لتحقيق الاهداف المطلوبة منها، ويعد الجزاء الاداري احد الوسائل والاليات التي تلجأ اليها الادارة لتحقيق اهدافها ويعتبر ذو صفة جزائية كون ان غايته هو العقاب لمخالفة أحد النصوص القانونية او التنظيمية ويصدر بقرار اداري من السلطات الإدارية المختصة. فالجزاء الإداري هو الجزاء التي تفرضه الإدارة على المخالف وفقا لنص القانون دون الحاجة للجوء الى القضاء. ويتوجب على الادارة عند فرض الجزاء الالتزام بالضوابط المحددة في فرضه لضمان مشروعيته من خلال اتباع الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لفرض الجزاء الاداري لضمان عدم تعسف الادارة في استعمال سلطتها. اذ ان للجزاء الاداري خصائص وذاتية مستقلة عن غيرها من وسائل الادارة للقيام بعملها في الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

المقدمة:

يخول المشرع في بعض الاحيان الادارة سلطة فرض عقوبات ادارية على الافراد في غير مجالي العقود الادارية والتأديب الوظيفي، ولا تشكل تلك السلطات الممنوحة تعدياً على اختصاص القضاء طالما قد استعملت تلك السلطات ضمن الحدود التي رسمها القانون. فقد منحت الادارة سلطة فرض العقوبات الادارية بعد جدال طويل ورفض متكرر لها على اعتبارات سلطة فرض الجزاءات هي سلطة مخولة للقضاء، وخاصة ان هذه السلطة قد يكون فيها مساس لحقوق وحريات الافراد التي اقرتها الدساتير.

اذ ان منح الادارة سلطة فرض الجزاءات الادارية لم يكن بالأمر اليسير فقد مر بمخاض عسير حتى وصل الى ما وصل اليه الان من قبول فقهي وقضائي بعد ان أعطيت لهذه الجزاءات ذاتية تميزها عن غيرها من الجزاءات وسلطات الادارة الاخرى، وكذلك فرضت عليها قيوداً وضمانات يجب الالتزام بها عند توقيع هذا النوع من الجزاءات شأنها شأن الجزاءات الأخرى. وان الاقرار بسلطة الادارة في فرض الجزاءات قد جاء نتيجة لما تتمتع به هذه الجزاءات من مزايا تؤدي الى سرعة توقيعها دون المرور بالإجراءات الطويلة التي تتطلبها العقوبات الجنائية مما ينتج عنه من فاعليته في مواجهة جرائم ذات خطورة قليلة على المجتمع اضافة الى تخفيف الاعباء عن كاهل السلطات القضائية لإمكانية حسم الجرائم والقضايا المهمة. كما ان المشرع لم يمنح للادارة التدخل في كافة مجالات الحياة اذ ان الجزاءات الادارية قد جاءت لتعالج بعض القضايا في قطاعات معينة مثل المرور والصحة وبعض مجالات الحياة لذا سنحاول التعرف على مفهوم الجزاءات الإدارية في القانون الجنائي

الإداري الأساس الدستوري في المبحث الأول في حين خصص المبحث الثاني للتعرف على خصائص تلك الجزاءات

المبحث الأول : التعريف بالجزاءات الإدارية : للإدارة في سبيل ممارسة وتنظيم النشاط الاداري سلطات عديدة، فلا تتوقف سلطتها في توقيع الجزاءات على الذين يرتبطون معها بعلاقة للائحة تنظيمية او علاقة تعاقدية، وانما منحت الادارة سلطات تتعدى هؤلاء لتوقيع جزاءات مالية او غير مالية على جمهور المواطنين الذين لا تربطهم بها علاقة خاصة، وسبق القول ان منح الادارة هذه السلطات جاء من اجل تخفيف تدخل القانون الجنائي التقليدي في كافة اوجه النشاطات في الدول واخراج المخالفات البسيطة من نطاقه، إذ منحت الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري الجنائي في حالات محددة وخاصة عندما تكون المخالفات ضئيلة ولا يتوجب تدخل القانون الجنائي التقليدي بشرط ان تتوافر فيها هذا الجزاء الحد الادني من الضمانات الاجرائية والموضوعية التي يوفرها القانون الجنائي للمخالف، فالجزاءات الادارية هي التي يمكن للادارة فرضها في خدود السلطات الممنوحة لها وفي مواضع محددة بنصوص قانونية لا يمكن للادارة الخروج عنها، ومن اجل الاحاطة الكاملة بالجزاءات الادارية فقد ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، نبحث في الاول ما هية الجزاءات الادارية من حيث مفهوم في المطلب الأول ثم نخصص المطلب الثاني للتعرف على الأساس الدستوري للجزاءات الادارية

المطلب الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية : الجزاء او العقوبة هي الالم الذي يقرره القانون وتنطق به السلطة المختصة بسبب مخالفة القواعد القانونية الذي كان يجب الالتزام بها للحفاظ على المصلحة العامة، وتختلف العقوبات بأختلاف انواعها، فالعقوبة في مجال القانون الجنائي ورد لها تعريفات متعددة، فقد عرفها البعض بإنها: (جزاء يوقع بأسم المجتمع تنفيذاً لحكم قضائي على من ثبتت مسؤوليته).[١] في حين عرفها اخرون بأنها: (ايلام قسري مقصود يحمل معنى اللوم الاخلاقي والاستهجان الاجتماعي يستهدف اغراضاً اخلاقية ونفعية محددة سلفاً بناء على قانون في مواجهة المجتمع بحكم قضائي على من ثبتت مسؤليته عن الجريمة بالقدر الذي يتناسب مع هذه الاخيرة).[٢] مما يعني ان العقوبة هي نوع من الايلام مادياً كان او معنوياً يوقعه القاضي بما يتناسب مع الجريمة المرتبكة من أجل تحقيق اهداف العقوبة. اما في مجال القانون الجنائي الاداري فأن العقوبة الادارية (الجزاء الاداري) لا يختلف عنه كثيراً في مجال القانون الجنائي التقليدي، فقد منحت الادارة الحق في فرض الجزاءات الادارية عن طريق قرار اداري فردي من اجل الوصول الى الاستقرار في المجتمع والحفاظ على نظامه العام واستقرار مرافقه.

وبما ان الجزاء الاداري يتم فرضه على المخالف بموجب قرار اداري، لذا فانه يتعين ان يكون ذلك القرار الاداري مشروعاً ومستوفياً لشروط صحته وعدم خروجه عن قواعد المشروعية، ذلك المبدأ الذي يعد من المبادئ التي تسود الدول الحديثة مما يتوجب خضوع جميع قرارات الادارة بفرض الجزاء الاداري لمبدأ المشروعية.[٣] مما يعني ان الجزاء الاداري هو ذو طابع ردعي كون ان فرضه يكون اثراً لاثبات مخالفة تحظرها القوانين والتعليمات. وبالرجوع الى القانون الجنائي الاداري في الدول التي تمتلك نظاماً متكاملاً للجزاءات الادارية كما هو الحال في المانيا وايطاليا فأننا لم نجد تعريفاً للجزاء الاداري فمن خلال دراسة نصوص تلك القوانين لم نجد ان المشرع قد حدد معنى الجزاء الاداري وانما تطرف الى امكانية الادارة في فرض نوعاً محدداً من الجزاء اسماه بالجزاء الاداري وبيان شروط فرضه وانواعه دون ان يضع له تعريفاً محدداً. اما على الصعيد الفقهي فقد عرف البعض الجزاءات الادارية بانها (قرارات ادارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية او قرارات ادارية توقعها الادارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها وفقاً للشكل والاجراءات المقررة قانوناً، غايتها ضبط اداء الانشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة).[٤]

وقد اطلق البعض على الجزاءات التي توقعها الادارة في غير مجال العقود الوتأديب مصطلح الجزاءات الادارية دون تخصيص كما هو الحال في الجزاءات التعاقدية او التأديبية، وقد بينوا ان هذا المصطلح (الجزاءات الادارية) يشمل كل من العقوبة الادارية والجزاءات التاديبية والتعاقدية وعرفها منهم بانها (هي الجزاءات التي تفترض عدم وجود علاقة سابقة بين الادارة والشخص المعاقب والتي تمارسها الادارة في اطار قانوني عام).[٥] وقد عرف البعض الجزاء الاداري بقوله انه (الجزاءات الادارية هي الجزاءات التي تمارسها الادارة من خلال اطار قانوني عام وليس من خلال اطار قانوني خاص والتي تفرض عدم وجود علاقة سابقة بين الادارة والشخص المعاقب).[٦] ويتبين من التعريق المتقدم ان الجزاءات الادارية بهذا المعنى يشمل جميع الجزاءات التي تفرضها الادارة خارج نطاق العقود الادارية والتأديبية. ولتحديد معنى الجزاءات الادارية بشكل أدق واعم فقد اطلق البعض عليها مصطلح الجزاءات الادارية الجنائية او العقابية لتمييزها عن الجزاءات الادارية في مجال العقود والتأديب على اعتبار ان القانون الجنائي الاداري هو فرع جديد من فروع القانون فهو لا يعد قانوناً جنائياً ولا قانوناً ادارياً بل هو فرع مستقل جاء نتيجة التعاون بين القانونين ونتيجة لذلك فقد عرفها البعض بانها (الجزاءات التي تفرضها الادارة بمناسبة النشاط الاداري التي تقوم به بعيداً عن الجزاءات التعاقدية والجزاءات التأديبية).[٧] وقد جعل البعض الجزاءات الادارية ضمن قانون مستقل هو القانون الجنائي الاداري على اساس ان الجزاءات الادارية التي توقعها اياً كانت صورتها فهي جاءت لتنظيم النشاط الاداري وبالتالي يجب ان ينعقد

الاختصاص فيها الى القانون الاداري وحده لان اخراجها من نطاق القانون الاداري يؤدي الى اقتطاع جزء من القانون الاداري.[٨] ورداً على ما سبق نحن نرى ان الجزاءات الادارية هي جزاءات مستقلة منحت سلطة فرضها للادارة في المخالفات ذات الخطورة الضئيلة الا انها تمتلك بعضاً من خصائص العقوبة الجنائية والتي ينعقد اختصاص فرضها للقضاء وبالتالي اصبحت هذه العقوبة (الجزاء الاداري) ذات طابع مختلط ادارية جنائية فهي تحتاج الى قانون يمتلك هذا الطابع المختلط لينظمها وهو فعلاً ما حدث بنشأة القانون الجنائي الاداري. وقد استخدم البعض لفظ الجزاءات الادارية القامعة لتميزها عن الجزاء الوقائي كأحد اساليب الضبط الاداري والتي يهدف من خلالها الى وقاية النظام العام على اعتبار ان الهدف من الجزاء الاداري هو زجر وعقاب مرتكب المخالفة.[٩] كما يعرف البعض الجزاءات الادارية بانها (جزاء توقعه الادارة او السلطات الادارية المستقلة على الافراد او المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة او اعتداء على مصلحة يحميها المشرع بهدف حماية المصلحة العامة او النظام الاقتصادي او النظام العام).[١٠] في حين عرفها اخرون بانها (الجزاءات التي تفرضها السلطات الادارية في حالة مخالفة القواعد التي تنظمها الدول تحقيقاً لاغراضها المختلفة وان هذه الجزاءات قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجباً عاماً وقد تكون خاصة توقع على الاشخاص الذين تربطهم بالادارة علاقة خاصة مثل الجزاءات الادارية).[١١]

الا ان ما يؤخذ على التعريف المتقدم نجد بانه عرف الجزاءات الادارية بالاعتماد على المعيار العضوي من خلال الاعتماد في تعريفه على الجهة المصدرة للجزاء وهي الادارة مما جعل الجزاءات الادارية موضوع بحثنا يختلط مع جزاءات اخرى كالجزاءات التأديبية اذ وفقاً للتعريف اعلاه فأن الجزاء الاداري هو اي جزاء تفرضه السلطة الادارية في حين ان الجزاءات الادارية موضوع بحثنا هي الجزاءات التي تفرضها الادارة على جمهور الناس في غير مجال العقود والتاديب. ونحن بدورنا نرى ان الجزاء الاداري في نطاق القانون الجنائي الاداري (هو ذلك الجزاء الذي تفرضه الادارة بمناسبة نشاطها الاداري على كل من يخالف القوانين والتعليمات في غير مجال العقود والتأديب من خلال قرار اداري ذو طابع عقابي يهدف زجر المخالف). اما على الصعيد القضائي ومن خلال قراءة كثير من نصوص الاحكام القضائية التي تشير الى مصطلح الجزاءات الادارية الا اننا لم نجد في تلك الاحكام ما يبين مفهومها. اذ ان الجزاءات الادارية وبالرغم من وجودها منذ زمن بعيد الا انها تزايدت في الفترة ما بعد الحرب العالمية الاولى نتيجة لما حدث في تلك الفترة من احداث جديرة يتطلب معها تزايد تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية من أجل الحفاظ على المصلحة مما دفع الكثير من الدول الى الالتجاء للجزاءات الادارية لحل المشكلات لبساطة اجراءاتها

ولرفع الجهد عن كاهل القضاء، ووصل الامر في بعض الدول كألمانيا وايطاليا الى اصدار تشريعات خاصة والتي اطلق عليها القانون الجنائي الاداري وحتى الدول التي لا تمتلك تشريعاً خاصاً بالجزاءات الادارية فقد اعترفت بمشروعية هذه الجزاءات من اجل الحد من التجريم والعقاب ومعالجة المشكلات في المجتمع من خلال وسائل سريعة.[١٢] ففي فرنسا فقد انشأت لجان لتنظيم بعض القطاعات المهمة في المجتمع ومنها هيئة الاعلام عام ١٩٩٠ وكذلك لجنة تنظيم البورصة التي انشأت بموجب المرسوم ٩٣/١٥ في ١٩٣/٥/٢٣ والمتعلقة ببورصة القيم المنقولة وقد سار المشرع الجزائرة على النحو ذاته.[١٣]

المطلب الثاني / الأساس الدستوري للجزاءات الإدارية : مرت دستورية الجزاءات الادارية بمراحل عديدة اذ في بادئ الامر لم تعترف فرنسا بالعقوبات الادارية استناداً الى نص المادة (١٦) من اعلان حقوق الانسان والمواطن منعت من خلال هذا النص تمتع الهئية الواحدة بأكثر من سلطة وان منح الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري كان يتطلب الى فصل السلطة التنظيمية عن السلطة العقابية.[١٤]

الا ان الحاجة الملحة نتيجة لتطور الحياة الاقتصادي الزمت الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري لتنظيم النشاط الاداري الا ان الاعتراف بدستورية هذه الجزاءات قد اخذ مراحل عديدة حتى وصل الى ما هو عليه اليوم وهو ما سنحاول بيانه.

المرحلة الاولى: عدم دستورية الجزاءات الإدارية : في بادئ الامر وضمن هذه المرحلة رفض المجلس الدستوري الفرنسي الجزاءات الادارية رفضاً مطلقاً واقر عدم دستوريتها لانها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات والذي يدعو الى عدم تركيز الوظائف بيد سلطة واحدة وانما توزع على سلطات مختلفة. كما ان المجلس الدستوري اقر عدم دستورية الجزاء الاداري لانها تتعارض مع مبدا حق التقاضي او حق الانسان في اللجوء الى القضاء لحل المنازعات عن طريق محاكمة عادلة.[١٥] وفي عام ١٩٨٤ عرض امر الجزاءات الادارية على المجلس الدستوري وبعد مناقشة طويلة بين المجلس الدستوري ان منح الادارة مثل هذه السلطات تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فقد رفض المجلس الدستوري الجزاءات الاداري وقرر عدم دستوريتها مبرراً ذلك من ناحيتين: الناحية الاولى: من حيث مبدأ تخصص السلطات والذي بمقتضاه تعد السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص في فرض العقوبات ويعد هذا المبدأ ضمانة تبين استقلالية القضاء واساليب ممارسة اختصاصه.[١٦] الناحية الثانية: رفض المجلس الدستوري الجزاءات الادارية استناداً الى مبدأ عدم الجمع بين السلطات والذي يستبعد منه ان تتمتع الادارة بالحق في توقيع الجزاء عند مخالفة القانون، اذ في هذه الحالة يعتبر قضاء موازياً للقضاء الحقيقي اذ ان مبدأ الفصل

بين السلطات قد قسم سلطات الدولة الى تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويجب ان تمارس هذه الوظائف من قبل سلطات مستقلة بعضها عن بعض.(١٧)

الا ان الاعتراضات التي قدمت على عدم دستورية الجزاء الاداري قد لاقت انتقاداً واسعاً من قبل الفقه وتم الرد عليها بالاتي:

١. ان الجزاءات لا تؤدي الى المساس بحقوق وحريات الافراد على اساس ان جميع السلطات الادارية خاضعة لرقابة القضاء في جميع تصرفاته (ومنها الجزاءات الادارية) مما لا يتيح للادارة التعدي على الحقوق والحريات اذ يبقى القضاء الحارس الحقيقي لتلك الحقوق والحريات.(١٨)

٢. الجزاءات الادارية لا تخل بمبدأ الفصل بين السلطات اذ ان هذا المبدأ وان اعتمد توزيع الوظائف بين السلطات الا انه لا يعني الفصل التام بينها وانما سعى لايجاد نوع من التوازن والتعاون والتأثير المتبادل بينهم، ولا يوجد ما يمنع ضمن هذا المبدأ من اشتراك سلطتين في بعض الاعمال ان كان ذلك من مقتضيات التنظيم.(١٩)

ونحن بدورنا نؤيد ذلك ، ذلك ان الادارة تمتلك وبموجب الدستور حق فرض الجزاءات التأديبية والتعاقدية ولم يؤدي ذلك الى الاخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.

المرحلة الثانية: مرحلة اقرار دستورية الجزاءات الادارية

لم يقر المجلس الدستوري الفرنسي دستورية الجزاءات الادارية مرة واحدة بل تدرج موقفه تدرجاً مرحلياً، فبعد ان اقر المجلس عدم دستورية الجزاءات الادارية، عاد ومنح الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري في مجالات محددة ثم تطور موقفه بعد ذلك واقر دستورية الجزاء الاداري في عام ١٩٨٩.(٢٠)

اذ يرى مجلس الدولة الفرنسي ان منح الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري يعد ضمن ممارسة الادارة لامتيازات السلطة العامة طالما ان ممارسة سلطتها هذه لا تؤدي الى المساس بحقوق وحريات الافراد، وقد اصدر المجلس قراره هذا في قضية بورصة الاوراق المالية اذ انشأ القانون مجلس البورصة والاوراق المالية وخول سلطة فرض جزاءات معينة، اذ بين المجلس انه لا يوجد مبرر يمنع السلطة الادارية من القيام بممارسة امتيازاتها كسلطة عامة من ان تفرض الجزاء ما دام الجزاء الذي توقعه لا يتضمن الحرمان من الحرية ولا يؤدي الى المساس بالحقوق وتوجد من الضمانات الكافية التي تؤدي الى حماية الحقوق والحريات الدستورية، ان سلطة فرض الجزاءات الادارية تتوقف على مدى احترام المبادئ الدستورية ومتى ما اجزيت تلك المبادئ من خلال توفير ضمانة الدعوى العادلة فان للادارة القيام بها.(٢١) وقد قرر المجلس الدستوري ان توفير امكانية الطعن على القرار الصادر بالجزاءات الادارية بالالغاء والتعويض شرط للقول بدستورية هذه الجزاءات وهو ما اشار اليه في قرار الصادر

عام ١٩٨٩.[٢٢] ونحن نرى ان سلطة الادارة في فرض الجزاءات الادارية سواء كانت في الدول التي تملك نظاماً متكاملاً للجزاء الاداري او انها جاءت ضمن تشريعات متفرقة فأنها منحت الادارة بموجب نص تشريعي وبالتالي يجب ان يكون هذا النص دستورياً وان منح الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري لا تؤدي الى المساس بالحقوق والحريات الفردية طالما انها في النهاية تخضع لرقابة القضاء والذي بدوره يستطيع ايقاف الادارة عن التعسف في استعمال سلطتها متى ما وجد ذلك. اما في مصر فأن الامر لا يختلف عنه في فرنسا اذ ان جانب من الفقه اقر بعدم دستورية الجزاءات الادارية استناداً الى نص المادة (٦٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ والتي بين فيها ان العقوبة لا توقع الا بحكم قضائي، وبالتالي فأن توقيع العقوبة وفقاً لهذه المادة لا يكون الا من قبل القضاء فهو الجهة الوحيدة المختصة بتوقيع العقوبات.[٢٣] ونحن بدورنا نرى ان المقصود بالمادة (٦٦) من الدستور هي العقوبة الجنائية ودليلاً على ذلك ان الادارة تمتلك حق فرض الجزاءات التأديبية والتعاقدية فأذا كانت المادة (٦٦) تقصد جميع العقوبات لمنعت الادارة من فرض اية عقوبة وفقاً لهذه المادة، وتأكيداً على ذلك ما نصت عليه المادة (٤٥٩) من قانون الاجراءات الجنائية المصرية التي بينت ان عدم جواز فرض اي عقوبة لاية جريمة الا بمقتضى حكم قضائي من قبل محكمة مختصة، فهذه المادة تؤيد على ان العقوبة الجنائية هي من اختصاص القضاء حصراً وقد أكدت على ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر في ١٩٨١/١/٣ اذ قررت فيه عدم دستورية المصادرة على اعتبار ان المصادرة عقوبة جنائية لا تفرض بقرار اداري.[٢٤]

وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا التي اكدت فيه على ان العقوبة متى ما توافرت فيها الصفة الجنائية ينعقد الاختصاص بتوقيعها للقضاء حصراً فقد نصت على انه (وحيث ان توافر الصفة الجنائية في المخالفات الكمركية التي تضمنتها النصوص المطعون عليها مؤداه ان ايقاع العقوبات عليها لا يكون الا بعمل قضائي).[٢٥] ومن الحكمين اعلاه يتضح لنا ان المحكمة الدستورية العليا اقرت للادارة سلطة فرض الجزاءات الادارية بشرط عدم توافر الصفة الجنائية للفعل وما يؤكد على ذلك فقد قضت المحكمة بعد دستورية المادة ١١٩ من قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ والتي خولت مدير الجمارك فرض الغرامة الادارية في المادة ١١٧ من القانون اعلاه على اعتبار ان الغرامة في المادة ١١٩ هي غرامة جنائية وليست ادارية.[٢٦] وفي العراق ومن خلال الرجوع الى دساتيره المتعاقبة ما بين عام (١٩٥٨ – ٢٠٠٥) لم نجد نصاً صريحاً وواضحاً يمنح المشرع فيه السلطات الادارية الحق في فرض الجزاءات الادارية وانما نصت الدساتير المتعاقبة على كفالة حق التقاضي واستقلال القضاء، اذ نصت المادة (١٩/ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على مبدأ مهم وهو مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) مما يعني ان مسألة الجرائم

والعقوبات هي من اختصاص السلطة التشريعية والتي لها الحق في اعطاء تفويض تشريعي للسلطات الادارية في فرض الجزاء الاداري طالما ان ذلك لازماً لتنظيم النشاط الاداري.[٢٧]

والامثلة على التفويض التشريعي كثير منها ما اشارت اليه المادة (٧) من قانون حماية الحيوان رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٦ الذي اعطى الحق لوزير الزراعة في اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ القانون اعلاه وجاءت المادة (٦) من القانون ذاته على اعطاء الوزير الحق في معاقبة من يخالف تلك التعليمات. كذلك قانون المرور رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ والذي منح ضباط المرور سلطة قاضي جنح في فرض العقوبات على المخالفات التي تقع امامه.[٢٨] ومن الامثلة اعلاه فأن النصوص القانونية اعلاه قد منحت الادارة سلطة فرض الجزاء الاداري وفق صيغتين تمثلت الاول بفرض عقوبات ادارية على المخالفين في حين اعطت الثانية للادارة صفة القاضي لحسم القضايا التي تخص النشاط الاداري وهذا ما يؤكد على شرعية ودستورية الجزاءات الادارية. وهو ما اكد عليه القضاء، فمن خلال اطلاعنا ومراجعتنا لبعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا وجدنا انها عطلت القوانين والقرارات التي منحت بموجبها سلطات جزائية للهيئات الادارية فيما يتعلق بالتوقيف والحبس والحجز دون التطرق الى صلاحيتها الاخرى، لمخالفتها المواد (٨٧/٤٨/٣٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.[٢٩] مما يعني ان القضاء اكد على حق الادارة في فرض الجزاءات الادارية ودستورية النصوص التشريعية التي منحتها هذه السلطة عدى تلك النصوص التي تعطي للادارة سلطة التوقيف او الحبس او الحجز. وقد اكد ذلك قرار مجلس القضاء الاعلى بكتابه المرقم (١٥٨٥) في ٢٠٠٧/٣/١٤ الذي بين ان النصوص التشريعية التي تخول الادارة سلطات جزائية لاتزال نافذة استناداً الى احكام المادة (١٣٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.[٣٠]

المبحث الثاني : خصائص الجزاءات الإدارية : الجزاء الاداري هو جزاء تفرضه السلطة الادارية بقرار اداري صادر بالارادة المنفردة لها على اي شخص يخالف القوانين والتعليمات بوصفها صاحبة سلطة عامة وبمناسبة مباشرتها لنشاطها الاداري من اجل الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة من جهة ولضمان سير المرافقة العامة بانتظام واطراد من جهة اخرى. ومن ذلك يتبين لنا ان الجزاء الاداري يتمتع بخصائص تختلف عن تلك التي يتمتع بها الجزاء الجنائي. فالجزاء الجنائي له خصائص عديدة منها شخصية العقوبة الجنائية وقانونية لتلك العقوبة اي انها لاتفرض الا تبعاً للقانون وكذلك المساواة في العقوبة . الا ان ذلك لا يعني ان الجزاء الاداري يخلو من تلك الخصائص اذ انه يبقى حاملاً صفة الردع والزجر. فالهدف من الجزاء الاداري هو ردع المخالف مما يعني ان الجزاء الاداري لابد ان يتمتع بخصائص الجزاء الجنائي بالاضافة الى الخصائص الاخرى التي يختص بها لوحده كونه جزاء تفرضه سلطة ادارية بمناسبة ممارسة نشاطها الاداري. وتكون هذه الخصائص بمثابة ضوابط تحكم ذلك الجزاء وملزمة للسلطات الادارية عند تقرير الجزاء الاداري اذ يتمتع الجزاء الاداري بخصائص متعددة نبينها بالاتي:

اولا: الجزاء الاداري تفرضه السلطة الإدارية اضحى اليوم الجزاء الاداري من الطرق المألوفة لتنفيذ القانون فقد جاء من أجل تحقيق التوازن في الحياة اليومية ومن واجبات الادارة من جهة وفي اداء التزاماتها من جهة اخرى. اذ من حيث المبدأ يصدر الجزاء الاداري عن سلطة ادارية مختصة وهو ما يميز الجزاء الاداري عن الجزاء الجنائي اذ يملك القضاء وحده سلطة توقيعه.[٣١] اذ يعد فرض الجزاء الاداري من قبل السلطة الادارية واحد من الامتيازات التي تتمتع بها السلطات العامة. فالحق في العقاب يخص الدولة وحدها وهي التي تمتلك توقيع الجزاء الاداري من خلال سلطة ادارية تابعة للدولة وهو ما لا يشكل انتهاكاً لاختصاص القضاء ولا يمثل اعتداءاً على مبدأ الفصل بين السلطات على اعتبار ان الهدف من المبدأ هو ليس الفصل التام وانما ان يكون الفصل نسبي ومرن.[٣٢] ومن المتقرر ان القاضي الاداري يعتبر ان الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في تسيير مرافق عامة ادارية طالما انها تمارس عملاً يندرج في اطار امتيازات السلطة العامة.[٣٣] ولكي يكون الاختصاص في توقيع الجزاءات الادارية صحيحاً فأنه يجب ان يصدر من أحد اشخاص القانون العام او أحد الاجهزة التابعة لها ويجب ان يدخل في نطاق الاختصاصات التي تتمتع بها الادارة حتى يعد أحد امتيازات السلطة العامة.[٣٤] اذ يشترط لصحة الجزاء الاداري ان يصدر من جهة ادارية تتمتع بأمتيازات السلطة العامة وان يكون داخلاً في اختصاص تلك السلطة. وحتى لا يفقد الجزاء الاداري مشروعيته يجب ان يصدر بقرار اداري مكتمل الاركان فاذا شاب هذا القرار اي عيب في احد اركانه اصبح الجزاء الاداري غير مشروع تبعاً لعدم مشروعية القرار

الاداري الخاص بفرض الجزاء الاداري من جهة غير مسموح لها قانوناً بفرضه ولاتمتلك سلطة اصدار القرار الاداري الخاص بفرض الجزاء.(٣٥)

ثانيا: الجزاءات الادارية ذات صفة ردعية سبق لنا القول ان الجزاء الاداري يشترك مع الجزاء الجنائي ببعض الخصائص ومنها الصفة الزجرية للجزاء، اذ ان كل من الجزاء الجنائي والجزاء الاداري يتمتعان بخاصية الردع لسلوك اجرامي آثم ومخالف للقانون اذ ان هذا السلوك جاء نتيجة الاعتداد على مصلحة يحميها القانون وبغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة.(٣٦)

ومن المعلوم انه ليس بالضرورة ان تكون المصلحة محل الاعتداء هي مصلحة ادارية فالعبرة هي بوقوع اعتداء على مصلحة يرى المشرع انها جديرة بالحماية مما يستوجب حمايتها بالطريقة التي يراها المشرع مناسبة، ففي حالة سحب رخصة القيادة بسبب القيادة بحالة سكر تعتبر عقوبة ادارية الا ان المصلحة المعتدى عليها ليست ادارية وانما تتمثل في حماية حق مستعمل الطرق العامة ,الا ان المشرع اوجب حماية تلك المصلحة عن طريق الجزاء الاداري. فالجزاء الاداري يتميز بالصفة الرادعة للمخالف عن كل سلوك مخالف تقوم به سواء كان هذا السلوك ايجابياً ام سلبياً طالما انه يمثل خرق لنص قانوني تحميه مصلحة مشروعة. وان الصفة الرادعة للجزاء الاداري جاءت من اجل حماية تطبيقه حتى يلتزم الافراد بأحكام القانون، فأذا لم يتمتع الجزاء الاداري بصفة الردع والزجر اصبح غير ذي فائدة، وتبعاً للصفة الردعية للجزاء الاداري فأنه كان من اللازم خضوع الجزاء الاداري لذات المبادئ العقابية التي يخضع لها الجزاء الجنائي سواء كان ذلك متعلقاً بالمشروعية الموضوعية او الاجرائية.(٣٧) فقد اكد المجلس الدستوري على ذلك بقوله ان هذه المبادئ لا تتعلق بالعقوبات التي يحكم بها القاضي الجنائي وانما لا بد من توافرها لكل جزاء له صفة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اصداره الى جهة اخرى غير القضاء.(٣٨)

ثالثا: عمومية الجزاء الإداري : من الخصائص الاخرى التي يتمتع بها الجزاء الاداري ويتشابه فيها مع الجزاء الجنائي هي عمومية الجزاء الاداري فالجزاء الاداري يتصف بأنه عام وممكن ان يطال جميع المواطنين ولا يقتصر على فئة معينة منهم، اذ ان سلطة الادارة في فرضه تمتد الى جميع الافراد طالما ثبتت مخالفتهم لاحكام القانون المخاطبين به. اذ ان فرض الجزاء الاداري لا يتوقف على وجود علاقة سابقة بين الادارة وبين الشخص المخالف كما هو الحال مثلاً في الجزاءات التأديبية التي يتطلب ان تكون هناك رابطة تنظيمية بين الجهة المصدرة للجزاء التأديبي وبين المخالف او الجزاءات التعاقدية التي تتطلب ان تكون هناك علاقة عقدية بين الادارة والمخالف. وتبعاً لذلك فأن خاصية العمومية للجزاء الاداري تجعله قريب الى الجزاء الجنائي، فأذا كان الجزاء الجنائي يفرض على كل من يخالف القانون بقرار اداير فأن الاخير يسري في حق كل مخالف للنص القانوني العقابي ويفرض من قبل

القضاء. وان منح الجزاء الاداري صفة العمومية جاء منسجماً مع الهدف الذي من أجله اقرت مشروعية الجزاء الاداري وان منح الجزاء الاداري هذه الصفة جاء لأسباب محددة نذكر منها:

١. ان العقاب الاداري يأخذ بعين الاعتبار مجال اختصاص سلطات الضبط المختلفة ونوعية الصلاحيات التي منحها اياه المشرع.(٣٩)

٢. الجزاء الاداري يتلاءم اكثر مع طبيعة التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع والتي تتطلب معالجة المشكلات الناجمة في المجتمع من خلال اجراءات سريعة وفعالة دون اللجوء الى القضاء.

٣. الجزاء الاداري جاء لمعالجة بعض المشكلات في بعض الميادين التي تتطلب حلولاً ومعالجات سريعة كلها كما هو الحال في المخالفات الاقتصادية التي يؤدي التأخير في حلها الى الاخلال بالاقتصاد العام للدولة.

٤. ان عمومية الجزاء الاداري هو امر تقتضيه عوامل الشجاعة وعوامل اخرى تؤدي الى احترام حقوق وحريات الافراد من ان تستهلك.

٥. منح الجزاء صفة العمومية يجعله اكثر مرونة وسرعة لمواجهة التغيرات التي تحدث في الدولة والتي تتطلب حلولاً سريعة واجراءات مرنة وبسيطة.

رابعاً: شخصية ووحدة الجزاء الإداري : اذا كانت من سمات العقوبات الجنائية بأنها شخصية وتفرض على مرتكب الجريمة دون غيره فأن الجزاء الاداري يخضع لذات المبدأ فلا يفرض الجزاء الاداري الا على الشخص المخالف والمقترف للفعل المخالف للقانون او كان مساهماً به. فلا يمكن ان يعاقب بالجزاء الاداري الا الشخص المرتكب للمخالفة الادارية اذ يعد مبدأ شخصية العقوبة من المبادئ الدستورية التي تسري على جميع الجزاءات. فهو ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الافراد من أن تنتهك. اذ ان فرض الجزاء الاداري على الشخص المخالف لاحكام القانون بوصفه فاعلاً او مساهماً في المخالفة هو ما يتماشى مع مقتضيات العدالة التي ترفض ان يتحمل شخص نتيجة فعل غيره.(٤٠) وان اتصاف الجزاء الجنائي الإداري بالشخصية جاء نتيجة اتصافه بصفة الردع والزجر فحتى يحقق الجزاء الاداري غايته في ردع وزجر المخالف لابد من ان يفرض على الشخص المخالف. ذلك ان كل من النظام العقابي الجنائي والاداري يقوم كلاهما على اساس هو القيام بفعل او الامتناع عنه وحين يشمل ذلك خطأ يعد محلاً للعقاب. ويؤدي مخالفة شخصية الجزاء الاداري الى بطلان القرار الصادر بالجزاء لفقدانه ركن السبب المبرر لإصداره اذ ان مبدأ شخصية الجزاء الاداري يتسم بالعينية ، وهو ما اكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في احد احكامه الصادر في عام ١٩٥٤ والذي اكد فيه على ضرورة احترام شخصية الجزاء

الاداري. فقد قضى بعدم جواز اصدار قرار بغلق صيدلية لمخالفة احد العاملين بها مالم يثبت تقصير الصيدلي في رقابته واشرافه على العاملين فيها.(٤١)

اما عن وحدة الجزاء الاداري فيقصد به عدم جواز فرض جزائين اداريين على مخالفة واحدة، اذ ان هذا يؤدي الى عدم احترام الادارة لمبدأ المشروعية الذي يقضي بضرورة توقيع عقوبة اصلية واحدة على الفعل او عدم جواز فرض عقوبتين في آن واحد على نفس الفعل ونظراً لخطورة هذا الشيء فقد ذهب بعض الفقه الى ان عدم احترام وحدة الجزاء الاداري يعتبر اشد خطراً من الانحراف استعمال السلطة اذ ان ثنائية الجزاء تفرض ثنائية الخطر وان فرض جزائين على خطأ واحد يؤدي الى وصول السلطة الردعية الى قمة الطابع التسلطي لها.(٤٢) الا ان وحدة الجزاء تقتصر على حالة فرض اكثر من جزاء اداري على الفعل مما يعني ان فرض عقوبة تبعية مع جزاء اداري اصلي لا يؤدي الى المساس بوحدة الجزاء الاداري مثل ان تصدر الادارة قرار بهدم بناء معين لعدم وجود رخصة البناء مع الزام المخالف بإزالة وهدم البناء على نفقته.(٤٣)

خامساً: ان الجزاء الاداري هو جزاء يفرض على سلوكيات مجرمة تقع على مصالح اجتماعية تتعلق برفاهية المجتمع سواء كانت تلك المصالح اجتماعية ام سياسية ام اقتصادية ضهرت هذه المصالح نتيجة التطورات التي لحقت في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فهي مصالح مهمة الا انها لا تعد اساسية تستلزم فرض عقوبات جنائية على من يمس بها. كذلك يقتصر الجزاء الاداري على العقوبات المالية او وقائية دون ان يتضمن في ثناياها عقوبات بدنية او مقيدة للحرية

الخاتمة :- في نهاية بحثنا توصلنا الى مجموعة من النتائج وكانت لدينا بعض المقترحات نوردها بالاتي :-

أولا:- النتائج

١- الجزاء الإداري هو ذلك الجزاء المحدد بالنص والتي تستطيع الإدارة ان تفرضه على المخالف دون اللجوء الى القضاء على بالرغم من كون المخالف من جمهور المواطنين ولا تربطه بالإدارة علاقة عقدية او تنظمية

٢- للإدارة سلطة قانونية في فرض بعض أنواع من الجزاءات التي تمتلك طبيعة جنائية على غير المتعاملين معها في مجال العقود والوظيفة العامة

٣- ان السلطة الممنوحة للإدارة في فرض الجزاء الإداري تمتع بالشرعية اذ لايجوز للإدارة استخدام سلطتها هذه دون نص قانوني يجيز لها ذلك سواء كان ذلك في العراق ام في التشريعات المقارنة اذ يجب ان يتمتع الجزاء الإداري بالشرعية .

٤- لم تقر بعض التشريعات شرعية الجزاءات الإداري وعدت ذلك اعتداء على اختصاص السلطة القضائية ومن ثم عدم دستورية تلك الجزاء على أساس ان الدستور قد حدد اختصاص كل سلطة من سلطات الدولة الا ان الحال لم يدم طويلا عندما اعترف المجلس الدستوري بشرعية ودستورية الجزاءات الإدارية عام ١٩٨٩, نظرا لأهمية الجزاء الإداري في حل المنازعات بعيدا عن القضاء منجهة ومن اجل الحد من التجريم والعقاب من جهة أخرى ,اذ يعد الجزاء الإداري احد الوسائل المستخدمة للحد من التجريم والعقاب.

٥- تتمتع الجزاءات الإدارية بكثير من الخصائص المشتركة بينها وبين الجزاءات الجنائية اذ ان كل منهما يهدف الى ردع المخالف وزجره ومن ثم تحقيق احترام القانون, كما ان الجزاء الإداري يقوم على مبدا شخصية ووحدة العقوبة المفروضة وهو ذاته ما يقوم عليه الجزاء الجنائي, الا انهما يختلفان في السلطة المخوله بفرض الجزاء اذ يفرض الجزاء الإداري بقرار اداري صادر بالارادة المنفردة للإدارة في حين يفرض الجزاء الجنائي بحكم قضائي.

ثانيا:- المقترحات

١- نقترح على السلطة التشريعية في العراق بتشريع نظام متكامل للجزاء الإداري يحدد فيه بشئ من التفصيل سلطة الإدارة بفرض الجزاء بدلا من النص عليها في قوانين متعددة

٢- ان يمتد الجزاء الإداري الى كافة القطاعات في المجمتع وبحسب الأحوال دون الاقتصار على قطاعات محددة مثل الصحة والمرور والضرائب

٣- ان تحدد كل من المخالفة والعقوبة الإدارية تحديدا كافيا حتى لاتكون سلطة الإدارة في فرض الجزاء الإداري وسيلة تستطيع من خلالها الإدارة الاعتداء على الحقوق والحريات الدستورية مع إعطاء الإدارة نوع من السلطة التقديرية في اختيار الجزاء المناسب

الهوامش

١ - محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٥، ١٩٨٣، ص٥٥٥.
٢ - احمد عوض بلال، النظرية العامة للجزاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٦،ص٣٠.
٣ - عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠، ص١٦١.
٤ - د. عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الادارية العامة، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٢.
٥ - ناصر حسين العجمي، الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠،ص٢٠.
٦ - د. محمد سامي الشوا ، مصدر سابق، ص٤٥.
٧ - ناصر حسين محسن، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاداري في غير مجال العقود والتأديب، مصدر سابق، ص٢١.
٨ - د. امال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، دار النهضة العربية، ص٥٤.
٩ - د. محمود سعد الدين الشريف، اساليب الضبط الاداري والقيود الواردة عليه، بحث منشور في مجل مجلس الدول، عدد١٢، ١٩٦٤،ص٧.

١٠ - د. موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري عليها، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الاول، ٢٠١٤، ص٩.
١١ -د. امال عثمان، المصدر السابق، ص٢٧١.
١٢ - نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة ، ٢٠١٠، ص٢٠.
١٣ - جلال مسعود محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، بحث في المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ، ٢٠٠٥، ص٢٣٨.
١٤ - ينظر المادة (١٦) من اعلان حقوق الانسان والمواطن لعام ١٩٤٨.
١٥ - عماد صوالحية ، دستورية العقوبات الادارية ، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٦، ص٦٧.
١٦ - ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة باتنه، ٢٠٠٦،ص٨٧.
١٧ - ابراهيم ابو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، ط٢، بيروت،٢٠٠١،ص٢٠.
١٨ - د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة في دولة الكويت، دراسة مقارنة، دار الكتب ، ط١ ، ١٩٩٨،ص٢٤٠.
١٩ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٦، ١٩٩٦، ص٤٥.
٢٠ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٦٠/٩٨ الصادر في ١٩٨٩/٧/٢٨، والذي اعتبره الفقهاء بانه الفصل في نطاق دستورية الجزاءات الادارية، اشار اليه عماد طوالحية، دستورية العقوبات الادارية، مصدر سابق، ص٨٥.
٢١ - عماد صوالحية، الجزاءات الادارية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٤، ص٦٥.
٢٢ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٤٢/٨٨ في ١٩٨٩ وبالتالي فقد اقرت بسلطة الادارة في فرض الجزاءات الادارية طالما ان ذلك لا يتعارض مع المقتضيات الدستورية ولا يؤدي الى المساس بالحقوق والحريات الفردية التي اقرتها الدساتير.
٢٣ - ناصر حسين محسن، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة،الإداري – مصدر سابق – ص٣٣٢
٢٤ - القضية رقم ٢٨ لسنة ١ دستوري جلسة ١٩٨١/١/٣ قرارات المحكمة الدستورية العليا ، ج١، سنة ١٩٨١ ، ص١٥٦.
٢٥ - حكم المحكمة الدستورية العليا، رقم ٧٢ لسنة ٨ دستورية في ١٩٩٧/٨/٢ منشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٣ في ١٩٩٧/٨/١٤- ص١٩٧.
٢٦ - حكم المحكمة في القضية رقم ٣٩ لسنة ٣ دستورية في ١٩٨٢/٥/١٥ منشور في الجريدة الرسمية عدد ٢١ في ١٩٨٢/٥/٢٧، ص٧٨.
٢٧ - لمزيد من التفاصيل ينظر د. حميد صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص٣ وما بعدها.
٢٨ - ينظر المادة (٢٧) من الملحق (أ) من قانون المرور رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤.
٢٩ - احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا ٢٠١١، جمعية القضاء العراقي، المجلد الرابع ، دار ومكتبة الامير، بغداد، ص٢٧، ولمزيد من التفاصيل ينظر ، د. كيلان عبد الله، بلال عبد الرحمن، مصدر سابق، ص١٢٦.
٣٠ - اكدت المادة (١٣٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على بقاء التشريعات النافذة والمعمول بها ما لم تلغ او تعدل وفقاً لاحكام الدستور، ولمزيد من الاحكام القضائية، ما اشار اليه قانون تعديل قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ والذي اكد فيه على نفاذ القوانين التي خولت الادارة سلطات جزائية.
٣١ - عماد عوايدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الادارية ، دار ، ط٥،ص٣٧.
٣٢ - عماد صوالحية، دستورية العقوبات الادارية، مصدر سابق، ص٣٢.

٣٣ - مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، ج٢، دار المطبوعات الحديثة ، القاهرة، ١٩٩٠، ص٢٠١.
٣٤ - محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الاداري، ط١، دار الفكر العربي، ص٩٥.
٣٥ - د. عبد العزيز حلمي، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص٦٥.
٣٦ - محمد بن الاخضر، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق والعلو السياسية، جامعة زيان عاشور، العدد السابع، ٢٠١٠، ص٢٢١.
٣٧ - محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص٩٥.
٣٨ - موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري، مصدر سابق، ص١٤.
٣٩ - عماد صوالحية، الجزاءات الاداري، مصدر سابق، ص٣٣.
٤٠ - نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام الجزائرة، اطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر البكرة، ٢٠٠١، ص١٤٦.
٤١ - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٨ فبراير عام ١٩٥٤ اشارت اليه نسيغة فيصل ، مصدر سابق، ص١٤٨.
٤٢ - علي يونس محمد العلوان، نفاذ القرارات الادارية وسريانها على الافراد في الاردن، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥، ص٥٠.
٤٣ - عبد العزيز عبد المنعم ، ضوابط العقوبة الادارية العامة، مصدر سابق، ص٧١٤.

المصادر :-

أولا :- الكتب

١. احمد عوض بلال، النظرية العامة للجزاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٦
٢. ابراهيم ابو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، ط٢، بيروت،٢٠٠١،ص٢٠.
٣. امال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، دار النهضة العربية – دون سنة نشر
٤. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٦، ١٩٩٦
٥. عبد العزيز حلمي، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٠
٦. عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الادارية العامة، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٨
٧. عماد صوالحية ، دستورية العقوبات الادارية ، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ,٢٠١٦
٨. عماد صوالحية، الجزاءات الاداريةالعامة –مكتبة الوفاء القانونية – الإسكندرية –ط١ -٢٠١٤
٩. عماد عوايدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الادارية ، دار الوفاء القانونية - الاسكندرية ، ط٥ -٢٠٠٩
١٠. عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠
١١. محمد سامي الشوا-القانون الإداري الجزائي – دار النهضة العربية – القاهرة –دون سنة نشر
١٢. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري
١٣. محمود سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة في دولة الكويت، دراسة مقارنة، دار الكتب ، ط١ ، ١٩٩٨

١٤. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٥، ١٩٨٣
١٥. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، ج٢، دار المطبوعات الحديثة ، القاهرة، ١٩٩٠
١٦. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠

ثانيا:-الرسائل والاطاريح:
١. حميد صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٨
٢. ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة باتنه، ٢٠٠٦
٣. علي يونس محمد العلوان، نفاذ القرارات الادارية وسريانها على الافراد في الاردن، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥
٤. علي يونس محمد العلوان، نفاذ القرارات الادارية وسريانها على الافراد في الاردن، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥،
٥. نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام الجزائرة، اطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر البكرة، ٢٠٠١

ثالثا:- البحوث والدوريات

١. احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا ٢٠١١، جمعية القضاء العراقي، المجلد الرابع ، دار ومكتبة الامير، بغداد
٢. جلال مسعود محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، بحث في المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الكويت ، ٢٠٠٥
٣. محمد بن الاخضر، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق والعلو السياسية، جامعة زيان عاشور، العدد السابع، ٢٠١٠
٤. محمود سعد الدين الشريف، اساليب الضبط الاداري والقيود الواردة عليه، بحث منشور في مجل مجلس الدول، عدد١٢
٥. موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري عليها، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الاول، ٢٠١٤

رابعا :- الدساتير والقوانين
١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥
٢- القانون الجنائي الإداري الإيطالي لعام ١٩٧٥
٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته
٤- قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل
٥- القانون الجنائي الإداري الإيطالي رقم ٨٦٩ لسنة ١٩٨١
٦- قانون المرور العراقي رقم ٨٦ لسنة ٢٠١٤