ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The preventive and curative nature of administrative sanctions in the field of environmental protection

Assistant Professor .Dr. Huda Younis Yahya

College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Assistant Professor .Dr. Iqbal Nimaat

College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

tujr@tu.edu.iq

A r t i c l e i n f o.

Article history:
- Received 22 March 2025
- Accepted 5 April 2025
-Available online 1 December 2025

Keywords:

Abstract:Administrative penalties are a facet of the administration's activities. They operate regularly and steadily through the regular and effective management of public facilities by addressing violations committed by individuals that threaten the environment with harm that is negated by protecting public order and achieving the public interest, which is always the primary goal of the administration. Therefore, the administration has the authority to grant them in accordance with the laws regulating them. These penalties are of a nature specific to the authority of the administration, and are imposed independently based on the privileges of public authority, as those subject to them are ordinary individuals, not employees linked to the administration by a functional relationship, as is the case with disciplinary penalties. Therefore, we find them distinct from disciplinary penalties and criminal penalties as well. The definitions of administrative penalties are both preventative and remedial. Some may be imposed before the violation occurs, to mitigate its occurrence and avoid the resulting damage and negative consequences, with the aim of protecting public order and achieving the highest levels of public interest. Others may be imposed after the violation occurs, with the aim of addressing the negative effects of these violations and ensuring the proper management of public facilities. Therefore, these penalties are

defined as having a punitive nature, imposed by the state's administrative authorities as they exercise their public powers against ordinary individuals, regardless of their identities. Therefore, one of the fundamental characteristics of these penalties is their general nature, as they are imposed on all individuals, regardless of their identities or characteristics. They also have a deterrent nature, achieving the primary goal of managing public facilities and protecting public order from legal violations. These administrative sanctions vary between those related to administrative control and criminal policy, for example, limiting criminalization and punishment, and highlighting the authority of the administration to impose these sanctions instead of imposing the authority of the criminal judiciary. Since these sanctions fall within the authority of the administration, it imposes them in the same manner as it imposes its other legal acts. The means of imposing them are administrative decisions, regulations, and bylaws, or it may resort to coercive implementation and forceful imposition whenever necessary or if previous means are ineffective.
© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

الطابع الوقائي والعلاجي للجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

أ.م.د.هدى يونس يحيى

كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

tujr@tu.edu.iq

أ.م. د. اقبال نعمت درويش

كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٥
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر: ١/كانون الاول/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :

الخلاصة: تعد الجزاءات الإدارية وجهاً من أوجه ممارسة الإدارة لنشاطاتها وهي تسلك طريق تسيير مرافقها العامة بانتظام واطراد من خلال مواجهة تلك المخالفات التي تقع من الافراد والتي تهدد البيئة بأضرار تنتفي مع حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة والتي هي الغاية الأساسية دائما للإدارة؛ لذلك تكون للإدارة سلطة منحها بموجب القوانين المنظمة لها. وإنَّ هذه الجزاءات تكون ذات طبيعة خاصة بسلطة الإدارة وتفرضها بشكلٍ مستقلٍ استنادا لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة كون المتعرضين لها هم افراد عاديين وليسوا موظفين تربطهم بجهة الإدارة رابطة وظيفية كما هو الحال بالنسبة للجزاءات التأديبية ولهذا نجد افتراقها عن الجزاءات التاديبية و الجزاءات الجنائية ايضا.

إنَّ التعريفات التي وردت عن الجزاءات الإدارية تحمل الصفتين الوقائية والعلاجية لها لأن البعض منها قد تكون قبل وقوع المخالفة للحد من وقوعها وتلافي الاضرار والنتائج السلبية التي تترتب عليها بغية حماية النظام العام وتحقيق اقصى درجات المصلحة العامة والبعض الاخر منه يأتي بعد وقوع المخالفة بغية علاج تلك الاثار السلبية التي وقعت من هذه من المخالفات وامكانية تسيير المرافق العامة بالشكل المطلوب من قبل جهة الادارة؛ لذلك فان هذه الجزاءات تعرّف بأنه ذو صفة عقابية توقعها السلطات الإدارية في الدولة وهي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة اتجاه الافراد العاديين بغض النظر عن هوياتهم. لذلك من الصفات الأساسية لهذه الجزاءات طابعه العمومي كونها تقع على جميع الافراد بغض النظر عن هوياتهم أو عن صفاتهم وأيضا انها ذات طابع ردعي لتحقيق الغاية الأساسية التي هي تسيير المرفق العام وحماية النظام العام من المخالفات القانونية.

وتتنوع هذه الجزاءات الإدارية الى جزاءات تتعلق في مجالات الضبط الاداري ومجالات تتعلق بالسياسة الجنائية مثلا الحد من التجريم والحد من العقاب وابراز سلطة الإدارة في فرض هذه الجزاءات بدلا من فرض سلطة القضاء الجنائي. ولكون هذه الجزاءات تدخل في سلطة الإدارة لذلك تقوم بفرضها بنفس الطريقة التي تفرض بها اعمالها القانونية الاخرى؛ اذ أنَّ وسيلتها بفرضها هي القرارات الإدارية والأنظمة واللوائح أو قد تلجا الى التنفيذ الجبري وفرضه بالقوة كلما تطلب الامر ذلك او اذا لم تكن الوسائل السابقة نافعة بفرضها.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : أصبح موضوع حماية البيئة من التلوث مسألة مهمة للدول المختلفة في الآونة الأخيرة بالنظر لإرتباطها بحقوق الانسان الأساسية وبالأخص حقهُ في العيش في بيئة سليمة خالية من جوٍ يقلق الصحة بصورة عامة؛ لذلك نجد أنّ معظم دساتير الدول وتشريعاتها المختلفة قد نظمت هذا الأمر بتأكيدها على ضرورة كفالة تطبيقهِ خاصة وأنّ المجتمعات تشهد ثورة علمية تكنولوجية في مختلف قطاعات

الحياة، وقد برزت الجزاءات الإدارية من بين الوسائل المهمة التي تلجأ إليها الجهات الإدارية المختصة لإنجاح مهمتها في سبيل حماية البيئة من شتى مخاطر التلوث؛ فالإدارة تلجأ الى فرض هذه الجزاءات بناءً على امتيازات السلطة العامة المخولة لها وهي تمارس وظائفها المختلفة وخاصةً فيما يتعلق بكفالة مبدأ المشروعية وحماية تطبيق القوانين خاصة تلك المتعلقة بالبيئة و مخاطرها.

إنّ هذه الجزاءات متنوعة تستطيع الإدارة فرض أيٍ منها بإرادتها المنفردة دون حاجة الى أي جهة أخرى تبرر لها سلطتها هذه في معاقبة و ردع أي شخص ينتهك النصوص القانونية ويُعرض البيئة للخطر. وإنّ سلطة الإدارة في فرض هذه الجزاءات تكون عن طريق القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة وحمايه النظام العام.

أولاً: أهمية البحث

تبرز أهميه موضوع الجزاءات الإدارية من خلال بيان أهمية السلطة التي تمارسها الإدارة في هذا المجال، وأهمية الآثار المترتبة على فرض الجزاءات الإدارية من خلال حماية البيئة التي أصبحت من متطلبات عصرنا الحالي وبالأخص في العراق. فكما نشاهد أنّ بلدنا بحاجة ملحة الى هكذا وسائل لأنه يعاني من مشاكل متعددة ومختلفة تهدد أمنه البيئي وهذا كله يؤثر على حق اساسي للإنسان في العيش بهناء وسلامة بعيداً عن المخاطر التي تهدد صحته أو تُقلق راحته. خاصة اذا ما علمنا أنّ الجزاءات الإدارية ذو حدين وقائي و علاجي؛ فالأول يبرز من خلال توخي وقوع أي نشاط أو فعل يشكل خطورة وتهديد على سلامة البيئة وخلخلة حمايتها، والثاني يكمن في ردع الغير ممن يحاول فقط تحقيق مصلحته الخاصة بما يترتب على ذلك من تجاوز على القوانين والانظمة واللوائح بما يشكل اعتداءً على صفو البيئة وانتهاك حمايتها.

ثانياً: اشكالية الدراسة:

نحاول ايجاد حل للإشكاليات الآتية:

١- إلى أي مدى حقق المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ تنظيم حماية للبيئة من مخاطر التلوث من شتى المجالات؟ أي هل كان تنظيمهُ لحماية البيئة مناسباً قانوناً من خلال وسيلة الجزاءات الإدارية؟

٢- وما هي أنواع هذه الجزاءات؟ وهل أنّ هذه الجزاءات كافية لتكون بديلاً عن الجزاءات الجنائية لكل مَن يُخالف النصوص القانونية التي تهدف حماية البيئة؟

٣- وما هي حدود سلطات الجهات الإدارية المختصة بتوقيع هذه الجزاءات؟

ثالثاً: منهجية الدراسة:

نعتمد في دراسة موضوع البحث على المنهج التحليلي من خلال استعراض أهم القواعد القانونية في العراق فيما يخص موضوع الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة وتحليل تلك النصوص القانونية مع الاستناد الى بعض الأحكام القضائية المصرية لإدماجها كقاعدة قانونية في هذا المجال لنبني عليها مواطن الضعف والقوة في النصوص القانونية عندنا في العراق كي نتمكن من تقديم حلول-مقترحات- سليمة و دقيقة للمبادئ القانونية التي تحكم الموضوع.

رابعاً: هيكلية الدراسة:

تنقسم دراستنا للموضوع الى مبحثين يتناول المبحث الأول المفهوم العام للجزاءات الإدارية وذلك وفق مطلبين يكون المطلب الأول بعنوان التعريف بالجزاء الإداري من حيث تعريفه وتمييزهِ عما يشابهه من

جزاءات أخرى، مع بيان خصائص الجزاء الإداري. ويكون المطلب الثاني بعنوان أنواع الجزاءات الإدارية. في حين يكون المبحث الثاني تحت عنوان فاعلية الجزاءات الإدارية لحماية البيئة والذي يكون بمطلبين؛ المطلب الأول بعنوان المجالات المهمة لتطبيق الجزاءات الإدارية وتشمل تلك المجالات المتعلقة بالضبط الإداري من خلال كل ما يتعلق بحماية البيئة من مختلف النواحي، وكذلك نتناول فيه مجالات تتعلق بالسياسة الجنائية. ويكون المطلب الثاني منه تحت عنوان كيفية فرض الجزاءات الإدارية لحماية البيئة التي تكمن من خلال الوسائل المتبعة لفرض هذه الجزاءات، وكذلك القواعد التي تحكم فرضها. و نختم بحثنا بأهم ما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات نقترحها على المشرع العراقي والأطراف ذات العلاقة.

المبحث الأول

المفهوم العام للجزاءات الإدارية

في السابق كان الردع الإداري يقتصر على الجزاءات التأديبية والتعاقدية بناءً على خصوصية الرابطة بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها قانوناً على أساس أنّ هذه الرابطة نشأت بناءً على قبول الأفراد بإرادتهم الذاتية في الدخول بروابط وظيفية أو تعاقدية مع الإدارة، الأمر الذي كان مبرراً لمشروعية تلك الجزاءات. ففي تلك الآونة كان الفقه يرفض سلطة الإدارة في فرض جزاءات غير تلك التأديبية والتعاقدية على اعتبار انه انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يمكن أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت مما يؤدي الى ضياع الحدود الفاصلة بين التدخل المشروع وغير المباح للإدارة في ممارسة الحقوق الفردية والحريات العامة وهذا ما تأباه العدالة الرامية الى صون تلك الحقوق والحريات. ولكن بنتيجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي فرضت نفسها على الواقع القانوني بسبب التغيرات التي حدثت في حياة الدول أضفَت تغيير مبادئ كانت مستقرة وايجاد حلول تحل محلها تستوجبها الواقعات المستجدة، فكان لا بد أن تخرج الدولة من مرحلة الدولة الحارسة التي لا يتعدى دورها حدود الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد والقيام على مرافق العدالة الى مسايرتها لتلك الحاجات الأساسية التي يجب اشباعها والتي ليس بمقدور المبادرات الفردية تحقيقها، فكان لابد على الدول أن توسع من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية، فأصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية وتلك التي تنظم الحياة العامة وخاصة الواقع البيئي منها في مجالاته البرية والبحرية والجوية كونه يمس حقوق الأفراد، وكذلك نظافة البيئة من مختلف الجوانب، وغيرها من مجالاتها الأخرى التي قامت الدول بتوسع التدخل فيها عن طريق أجهزتها الإدارية بما تملكها من سلطات ردعية وجزائية واسعه في هذا المجال؛ تلك التشريعات التي تعطي سلطات أوسع للإدارة في توقيع جزاءات على بعض المخالفات بما تستهدف تحقيق الأمن البيئي للأفراد. وبناءً على ذلك شُرعت أنواع مختلفة للجزاءات التي تفرضها الإدارة العامة في مجال سلطتها لتحقيق الصالح العام وحماية البيئة من شتى أشكال التلوث.

ينبني على ما سبق أنّ لهذه الجزاءات الإدارية خصائص تميزها عن غيرها من الجزاءات الأخرى وتوصفها بكونها جزاءات مستقلة عن تلك الأنواع الأخرى والتي يمكن للإدارة أن تفرضها بالاستناد الى النصوص القانونية التي تمنحها السلطة بفرضها استقلالا عن أنواع الجزاءات الأخرى.

لما سبق سنتناول في هذا المبحث تعريف الجزاء الإداري وما يمّيزه عن غيره من الجزأين التأديبي والجنائي، فضلاً عن بيان الخصائص التي يتصف بها وذلك ضمن مطلبين.

المطلب الأول

التعريف بالجزاء الإداري

يُعد الجزاء الإداري أحد الجزاءات المُنظَمة قانوناً والتي تفرضها الإدارة على المخالفين لنصوص القوانين والأنظمة، وهو يمتاز بخصائص متعددة تميزه عن الجزاءات الأخرى التي تقترب منه وصفاً، في الوقت الذي يكون فيه هذا الجزاء ذو حدين وقائي وعلاجي في ذات الوقت.

الفرع الأول

تعريف الجزاء الإداري و تمييزه عما يشابهه

يُعرف الجزاء الإداري بأنه التدبير الشديد الواقع على المصلحة المادية والأدبية للفرد والذي تتخذه جهة الإدارة بقصد حماية النظام العام[١]. فهو "تدبير وقائي تتخذه الإدارة بهدف اتقاء الاخلال الواقع بالنظام العام الذي تظهر بوادره بشكلٍ مخفي لعواقبه؛ فمثل هذا التدبير لا ينطوي على معنى العقاب فقط"[٢]. فالجزاء الإداري حسب هذا التعريف يوصف بأنه وقائي لان الهدف منه هو الحيلولة دون وقوع الاخلال الذي يضر بالنظام العام ويؤدي الى احداث الضرر به؛ فهو أسلوب قاهر لإرادة مصدر التهديد عن طريق الزامهِ بإزالة أسباب التهديد والاخلال الواقع على النظام العام.

ومن الجانب الآخر يُعرّف بأنه عبارة عن جزاء ذو صفة عقابية توقعه السلطات الإدارية في الدولة وهي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة اتجاه الأفراد كمواطنين عاديين بغض النظر عن هوياتهم، وهي بهذا تكون وسيلة أصلية لردع المخالفين للقوانين واللوائح، وإنّ فرض هذه الجزاءات من قبل الإدارة يكون وفقاً للإجراءات والشكليات المحددة قانوناً والغاية منها هو ضبط اداء الأنشطة الفردية تحقيقاً للمصلحة العامة[٣]. فالإدارة تلجأ الى فرض هذه الجزاءات حينما تجد هناك مخالفة من أحد الأفراد العاديين وليس موظفاً عاماً عندها، ولهذا فإنها تكون ذات طبيعة خاصة بسلطة الإدارة تفرضها بشكلٍ مستقلٍ استناداً الى ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة كون مَن يتعرض الى هذه الجزاءات هم أفراد عاديين لا تربطهم بجهة الإدارة علاقة وظيفية كما هو الحال بالنسبة للجزاءات التأديبية ولا علاقة تعاقدية كما هو الحال بالنسبة للجزاءات التي يتم الاتفاق عليها بموجب العقود الإدارية- الجزاءات التعاقدية- وأيضا تختلف عن الجزاءات الجنائية-التي سنوضحها فيما بعد-.

ويعرفها البعض الاخر من الفقه بأنها عبارة عن "قرارات ادارية فردية ذو طبيعة عقابية تُفرض عن مخالفة التزامات قانونية وتنظيمية، وتعتبر كذلك قرارات ادارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطاتها والاجراءات المقررة قانوناً وإنّ غايتها في ذلك هو ضبط الأنشطة الفردية تحقيقاً للمصلحة العامة"[٤]. لذلك عُرفت بأنها "تلك العقوبة التي توقعها سلطة ادارية عادية أو مستقلة كالهيئات الإدارية المستقلة بواسطة اجراءات ادارية معينة وهي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة اتجاه الأفراد"[٥].

إنّ مجمل هذه التعريفات تشير الى أنَّ الجزاءات الإدارية هي عبارة عن ممارسة الإدارة لسلطتها العقابية عندما تجد أنَّ هناك اخلالاً أو خرقاً للنظام العام من خلال تجاوز أو مخالفة القوانين والتنظيمات واللوائح التي تستهدف تحقيق حماية النظام العام وتنظيمه، وهو ما يدخل أيضاً ضمن السلطة الضبطية للإدارة كون غايتها الاساسية هو الحفاظ على النظام العام وضمان استمراريته وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها؛ لذلك فإن الإدارة عندما تفرض هذه الجزاءات فهي تمارس جزءاً من سلطتها العقابية بمعاقبة كل مَن يخالف قواعد الضبط الإداري، لذلك جاءت هذه الجزاءات بصفة أو طبيعة علاجية و وقائية بذات الوقت؛ تواجه الفرد المخالف لغرض ردعهِ ومعاقبة مرتكبه، وبهذا فإنها تمثل نوعاً من التطور في الجانب العقابي باختصاص سلطة الادارة بفرضها بعيداً عن جهة القضاء خاصةً وأنَّ هذه

---

[١]) ينظر: د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر، ١٩٦٢، ص٥٤.

[٢]) ينظر: د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٩١، ص٣٩٥.

[٣]) ينظر: د. أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢١٩.

[٤]) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه عبد العزيز ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ١٢ .

[٥]) ينظر: د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٦٥.

الجزاءات تصدرها الإدارة بصيغة قرار اداري، بمعنى إنها تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة ووفقا لاختصاصها وسلطاتها التي تتمتع بها في هذا المجال.

وبدورنا نعرف الجزاء الإداري بأنه اجراء عقابي وقائي تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة بالنظر لوقوع اخلال بالنظام العام بمخالفة تلك القوانين والأنظمة التي تستهدف الحفاظ على النظام العام وضمان استمراريته.

إنّ من ايجابيات الجزاء الإداري هو تفادي السلبيات التي تترتب على الجزاء الجنائي والتي من أهمها المساس بسمعة المُعاقَب وحتى عائلته على حدٍ سواء في جرائم قد لا تكون فيها نية اجرامية آثمة لدى مرتكبها الى الحد الذي يستوجب فيها فرض الجزاء الجنائي[١]. لذلك نجد أنّ الجزاء الإداري كونه اجراء عقابي فهو يتصف بالصفتين الوقائية والعلاجية؛ فيكون من جانب جزاءً وقائياً ويكون هنا تدبيراً لتوخي الاخلال بالقوانين أو تلافي النتائج التي تُعرّض النظام العام للخلل وعدم التوازن والذي ظهرت بوادره وخُفيت عواقبه، ويكون من الجانب الآخر جزاءً علاجياً كونه يُفرض بعد وقوع الاخلال أو المخالفة للقوانين والأنظمة وهذا أمرٌ بديهي للحفاظ على النظام العام و مبدأ المشروعية من خلال الالتزام بتطبيق القوانين والأنظمة واللوائح؛ لذلك يكون الجزاء الإداري هنا اجراءً بَعَدياً الهدف منه علاج النتائج الخطرة والضارة التي مسّت النظام العام، ويسمى هنا جزاءً لأن فيه مساساً بحرية الأفراد كالاعتقال، و ابعاد الاجانب و حظر مزاولة نشاط معين، أو مساساً بمالهِ كالمصادرة والغرامة والاغلاق المؤقت للمحل أو المنشأة أو حتى سحب التراخيص[٢].

إنَّ الجزاءات الإدارية تختلف عن كلٍ من الجزاءات التأديبية-الانضباطية- والجزاءات الجنائية:

١- الجزاء الإداري والجزاء التأديبي-الانضباطي- :

الجزاء التأديبي هو كل "جزاء يقرره القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ومن شأنها التأثير على وضعهِ الادبي أو المالي أو انهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية"[٣]. ويعرفه آخر بأنه "جزاء وظيفي مادي و أدبي نصّ عليه القانون يوقع على الموظف العام لارتكابه سلوكاً مما يعد جريمة تأديبية"[٤]. فهو "جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية"[٥]. بهذه التعاريف نجد أنَّ الجزاء التأديبي أو ما يسمى بالجزاء الانضباطي أو العقوبة الانضباطية تُفرض حينما يخالف الموظف أحد الواجبات المفروض عليه القيام بها أو انه يأتي فعلاً محرماً عليه بموجب القوانين الوظيفية؛ فبإتيانه مثل هذه المخالفات يفترض تعرضه للعقوبة الانضباطية أو ما يسمى الجزاء التأديبي. لذلك فإن الجزاء التأديبي أو الانضباطي هو نتيجة حتمية للمخالفة التي يأتيها الموظف العام كونه يرتبط بجهة الإدارة بعلاقة وظيفية تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة واللوائح.

---

[١]) ينظر: محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٣٠.

[٢]) ينظر: د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص١٣٥.

[٣]) ينظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص٣٧٦.

[٤]) ينظر: د. وحيد محمود ابراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٠٧.

[٥]) ينظر: د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص٢٩٧ .

أما الجزاء الإداري كما ذكرنا أنه عبارة عن عقوبة تتخذها الإدارة وتفرضها على كل مَن يخالف القوانين والأنظمة والتعليمات من الأفراد العاديين وليس فقط الموظفين العموميين مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام.

و بناءً على ما ذكرناه نجد أنَّ هناك أوجه اتفاق واختلاف بين هذين الجزاءين وهي كالآتي:

- أوجه الاتفاق: يتفق كلا الجزاءين في الجهة التي تتولى توقيعهما وهي الجهة الإدارية، مع بعض الاختلاف في هذه الجهة التي قد تكون هي جهة القضاء الإداري متمثلة بالمحاكم التأديبية أو الهيئات المهنية كالنقابات وهذا بحسب اختلاف النظام العقابي المتّبع في كل دولة؛ فبعض الدول تتبع النظام القضائي في العقاب التأديبي كما هو الحال في مصر فتكون المحاكم التأديبية هي المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي[١]؛ ولهذا فإنّ السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي تكون مختلفة بحسب اختلاف النظام المتّبع في كل دولة، أما الجزاء الإداري فإن اختصاص توقيعه يكون من قبل الجهة الإدارية فقط [٢].

- أما أوجه الاختلاف بينهما: فتبرز من ناحية السبب في فرض الجزاء التأديبي على الموظف هو الرابطة الوظيفية التي تربطه بجهة الإدارة وبالتالي تكون الأخيرة هي المسؤولة عن محاسبتهِ ومعاقبتهِ في حالة اخلاله بواجبات وظيفته أو بأحد مقتضياتها كون الإدارة هنا تمتلك سلطة شرعية في عقاب الموظف العام، وينطبق على ذلك حالة وجود علاقة تعاقدية تربط الإدارة بالموظف العام فمثل هذه العلاقة تُبرر للإدارة سلطة فرض العقاب على الموظف ومؤاخذته كونه أخلّ بالتزاماته التعاقدية؛ فالعلاقة اللائحية أو التعاقدية هي التي تمنح الإدارة سلطة توقيع الجزاء التأديبي. أما بالنسبة للجزاء الإداري فتوقعه سلطة الإدارة الضبطية على الأفراد والمواطنين العاديين حتى ولو لم يرتبطوا بالإدارة بأية علاقة أو رابطة وظيفية لأن الإدارة تستهدف في فرض مثل هذا الجزاء حماية النظام العام والحفاظ على ديمومة واستمرار المرفق العام[٣].

في حين يكمن الاختلاف الاخر بين نوعي الجزاء في أنّ الجزاء التأديبي يكون ذا طابع جزائي فقط الهدف منه تأديب الموظف العام وردعهِ ومنعهِ من تكرار المخالفة التي قام بها لأنه يهدد المصلحة العامة على خلاف الجزاء الإداري الذي يكون ذا طابع وقائي هدفه الحفاظ على النظام العام فضلاً عن علاج تلك الاضرار التي وقعت بسبب انتهاك القوانين والانظمة، وأنّ صفة هذا العلاج يكون بالردع [٤].

ب-الجزاء الإداري و الجزاء الجنائي:

الجزاء الإداري- كما أسلفنا- هو كل عقاب تفرضه الادارة على مَن يخالف القوانين والانظمة مستهدفة حماية النظام العام. أما الجزاء الجنائي فهو ذلك الجزاء الذي تفرضه المحاكم لمعاقبة مرتكبي الجرائم المحددة قانونا.. و توجد أوجه اتفاق و اختلاف بينهما تكمن في الآتي:

- أوجه الاتفاق: يتفقان في صفة العمومية وأنهما يشملان في فرضهما كل الأفراد دون التقيد بفئة معينة؛ فإنّ كلاً منهما يُفرض على كل مَن يخالف القوانين والانظمة واللوائح خاصة أن الهدف منهما هو العقاب و الردع، واستنادا لصفة العمومية هذه فمن الممكن الاكتفاء بفرض الجزاء الإداري بدلاً من

---

[١] لمزيدٍ من التفصيل ينظر: ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، النظام التأديبي(الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص٥٥-٥٦.

[٢] ينظر: د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ١٣٦.

[٣] ينظر: المصدر السابق نفسه.

[٤] ينظر: د. محمد شريف اسماعيل، سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ١٠١.

الجزاء الجنائي في الجرائم التي لا تشكل خطورة بالغة أو مساساً خطيراً بالنظام العام[١]. وإنّ كلا الجزاءين يستهدفان حماية المجتمع و تحقيق الردع العام و الخاص لذلك فإنهما يخضعان لذات المبادئ و القيود التي تنظم تطبيق العقوبات، هذا فضلا عن أنّ كلاً منهما يتطلب لفرضهِ اتخاذ الاجراءات القانونية و وفقاً لقواعد الاختصاص العقابي المقررة[٢].

- أوجه الاختلاف: يختلفان من حيث نطاق التطبيق، فالجزاء الإداري يطبق على المخالفات الإدارية فقط المتمثلة بإنتهاك القوانين المنظمة للنشاط الإداري وضبطهِ في حين أن الجزاء الجنائي يُطبق على الجرائم المنصوص عليها في القوانين الجنائية[٣]. وكما أنهما يختلفان من حيث جهة التطبيق، فكما ذكرنا أن الجزاء الإداري تتخذه جهة الادارة بموجب قرار اداري كونها تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتعمل على حماية النظام العام، إلا أن الجزاء الجنائي تختص المحاكم الجزائية بسلطة فرضها بموجب حكم قضائي.

إلا انه على الرغم من المفارقات بين الجزاءين يبقى التعاون بينهما لردع مخالفات معينة لا تتطلب مواجهتها بجزاءات جنائية تتطلب الوقت والاجراءات أو قد تسيء الى سمعة مَن يتعرض لها وهي لاتصل الى حد الضرر البالغ بالمصالح العامة والاجتماعية، ففي مثل هذه الحالات يمكن الاكتفاء بفرض الجزاء الإداري لأجل تحقيق الغاية المطلوبة وهي توقي الخطر الواقع على النظام العام و تدارك مضاره.

الفرع الثاني

خصائص الجزاء الإداري

من خلال تعريفنا للجزاء الإداري وجدنا أنه يتصف بخصائص أساسية تنبع من ذاتيته؛ وهي في مجملها تتعلق بالجهة المختصة بفرضه و الهدف منه و نطاق شموله للأشخاص:

أولاً: صدوره من سلطة إدارية عامة

إنّ سلطة توقيع الجزاء وتحديد طبيعة هذه السلطة هو من أهم مظاهر التمييز بين الجزاء الإداري وغيره من أنواع الجزاء، فكما ذكرنا أن الجزاء الإداري توقعه جهة الإدارة وهذا ما يميزه عن الانواع الأخرى من الجزاءات وخاصة الجزاء الجنائي الذي تختص المحاكم بإيقاعه.

إنَّ تحديد الجهة الإدارية التي تختص بإيقاع الجزاء الإداري يعتمد بالدرجة الاساس على ما اذا كانت هذه الجهة من أشخاص القانون العام أو الأجهزة التابعة لها أو جهة مستقلة، فضلاً عما إذا كانت هذه الجهة تتمتع بامتيازات السلطة العامة أم لا[٤]. فمن مقتضى هذه الامتيازات أن يقرر المشرع لأي جهة ادارية سلطة الردع كونها تستهدف دائماً المصلحة العامة و حماية النظام العام و هذا ما يبرر منحها هذه الامتيازات. لذلك فان الصفة الإدارية تنحسر عن الجزاء الإداري فيما لو اتخذته جهة لا تتبع أشخاص

---

[١]) ينظر: أمين مصطفى محمد، مصدر سابق، ص٣٤١.

[٢]) ينظر: د. فرج محمد سالم الاوجلي، الجزاءات الإدارية، المجلة القانونية، ليبيا، ص١١٨١.

[٣]) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٢١.

[٤]) ينظر: د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الإداري، ج٢، من دون جهة نشر، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٦٠١ . و د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق ، ص ١٤.

القانون العام أو إنها جهة ادارية لكنها اتخذت قرار الجزاء الإداري في حالات أخرى غير مسموح بها قانونا وحينذاك يعد عملها غير مشروع و من أعمال الغصب والتعدي[١].

إنّ انعقاد سلطة فرض الجزاء الإداري لجهة الادارة يكون في شكل قرار اداري بالنظر لأنها تؤدي دورها في تطبيق القوانين واللوائح شأنها في ذلك شأن سلطتها في الأمور العامة الأخرى التي تجسد دورها من خلال القرارات الإدارية وهذا ما جعلها تتميز عن الجزاءات الجنائية التي تولى اتخاذها السلطة القضائية، وعلى حد رأينا نلاحظ أنّ هذا الاختصاص لجهة الإدارة يكون انطلاقا واستكمالا لسلطتها في توقيع الجزاء في المجالين التأديبي والتعاقدي.

وبناءً على ما سبقَ ولكون الجزاء الإداري يصدر بهيئة قرار اداري لذلك فإنه يكون معيباً اذا صدر عن القضاء لأنه حينذاك يكون تجاوزاً لفكرة الاختصاص الذي هو أحد أهم أركان صحة القرار الإداري وبالتالي يكون قرارا منعدما ولا ينتج أثره، وبهذا فان القضاء لا يملك سلطة اصدار الجزاءات الإدارية العامة لأنها من صلب اختصاص الإدارة كون القانون قد حدد الجهة المختصة بإصدارها بل حدد أنواع الجزاءات التي يمكن للإدارة فرضها وتوقيعها[٢].

ثانياً: خاصية العمومية للجزاء الإداري

يتصف الجزاء الإداري بكونه عاماً شاملاً لجميع الأفراد المخالفين للقوانين طالما أنّ الهدف من فرضهِ هو الحفاظ على مبدأ المشروعية وردع جميع مَن يخالفون النص القانوني أو القرار الإداري المتعلق بهم؛ لذلك لا يقتصر ايقاعه على فئة معينة من الأفراد. ومن هذه الصفة يتميز الجزاء الإداري عن الجزأين التأديبي والتعاقدي - كما أسلفنا- كونهما يترتبان بسبب وجود رابطة وظيفيه أو عقديه تربط الإدارة بالفرد المتعرض للجزاء. فبالنظر لكون الجزاء الإداري يتعلق بحماية النظام العام من خلال الحفاظ على مبدأ المشروعية بمنع الأفراد من مخالفة القوانين أو النص القانوني للمخاطبين به لذلك فان الإدارة تلجأ الى فرض هذا الجزاء عندما تجد هناك مخالفة للنصوص القانونية بما يشكل اعتداءً على النظام العام، ومن هنا فإن الجزاء الإداري يتسم بصفة العمومية بكونهِ شاملاً لجميع الأفراد دون التقيد بفئة معينة طالما انهم خالفوا النص القانوني المتعلق بهم أو تجاوزوا على القرار الإداري المُخاطب لهم، وهذا ما يميز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى- كما ذكرنا- [٣].

إنّ صفة العمومية في الجزاء الإداري ترتبط بخصيصة العمومية في القاعدة القانونية التي تشمل جميع الاشخاص بغض النظر عن ذواتهم أو أوصافهم أو أشخاصهم، فالقاعدة القانونية تطبق على الجميع دون التمييز بين فئة معينة وأخرى أو من دون اقتصار تطبيقها على فئة من الاشخاص أو طائفة من الاعمال، حيث يتسع مجال تطبيق القاعدة القانونية ويضيق حتى أصبحت تتمتع بطابع العمومية[٤]. فعمومية الجزاءات الإدارية تنبع و تندرج من عمومية القاعدة القانونية وهذا راجع الى كون هذه الجزاءات محددة أصلاً بنصوص قانونية عامة[٥]. و برأينا نجد أنّ الجزاءات الإدارية بعموميتها هذه تحقق المساواة بين

---

١) ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص١٥.
٢) ينظر: بشار رشيد حسين المزوري، الجزاءات الإدارية العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعه الموصل، ٢٠٢٠ ، ص٢٠.
٣) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٦.
٤) ينظر: د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥ ، ص ٣٦.
٥) ينظر: بشار رشيد حسين المزوري، المصدر السابق، ص ٢٣.

الناس من خلال فرضها على كل مَن يشكل بفعلهِ تهديداً و اعتداءً على النظام العام لذلك اصطلح عليها بالجزاءات الإدارية العامة تمييزاً لها عن غيرها من أنواع الجزاءات.

ثالثاً: خاصية الردع في الجزاءات الإدارية

إنّ خاصية الردع التي يتميز بها الجزاء الإداري يجعله متفقاً مع الجزاء الجنائي لأن كليهما- كما أسلفنا- يُفرض عندما يكون هناك سلوك مخالف أو اجرامي يشكل اعتداءً على مصلحة يحميها القانون أياً كانت طبيعة هذه المصلحة، فالعبرة بوقوع أحد الجزاءين هو أنّ هناك اعتداءً على مصلحة رأى المشرع أهميتها فشَمَلها بالحماية مثال ذلك سحب رخصة القيادة من قبل الإدارة ممن كان في حالة سَكَر وفَقد الادراك فمثل هذا الفعل يمثل تهديداً لمصلحة جديرة بالاعتبار بنظر المشرع و هي مصلحة محمية قانوناً؛ لذلك كان من واجب الإدارة بل من حقها ضرورة سحب مثل هذه الرخصة كجزاء اداري[١].

إنَّ صفة الردع والعقاب التي يتوسم بها الجزاء الإداري يفرض التزاماً على الأفراد باحترام أحكام القانون وهذا هو العبرة من فرض هذا الجزاء، الأمر الذي يتطلب خضوع الجزاء الإداري لذات القواعد العقابية التي يخضع لها الجزاء الجنائي عموما، و إنّ هذه القواعد تتمثل بتطبيق مبدأ الشرعية الجنائية الموضوعية والاجرائية[٢].

المطلب الثاني

أنواع الجزاءات الإدارية

تنقسم الجزاءات التي تتولى جهة الادارة ايقاعها الى نوعين رئيسيين هما؛ الجزاءات المالية التي تصيب الجانب المالي لمن تفرض عليه، والأخرى جزاءات غير مالية تمس الشخص في جوانب أخرى من حقوقه و مزاولة نشاطاته اليومية. لذلك سنتناول هذين النوعين في فرعين كالآتي:

---

[١]) ينظر: محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ١٩ .

[٢]) ان مجمل القواعد الجنائية الموضوعية والاجرائية يتم النص عليها في قانون العقوبات لكل دولة ويسبقه في ذلك الدستور، فهو القانون الأعلى لكل دولة، ومن ذلك الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الذي ضمنّ هذه القواعد في فقرات المادة (١٩) منه، وان تكريس هذه القواعد بتفاصيلها منظمّة في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل الذي يخص القواعد الموضوعية منها. أما القواعد الجنائية الاجرائية فتم إفراد تفاصيلها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

الفرع الأول

الجزاءات المالية

يقصد بها كل جزاء يمس الذمة المالية للشخص المخالِف؛ فتستقطع جزءاً منها زجراً من الادارة لمخالفتهِ للقوانين و الانظمة فتحقق هدفها في الردع والعقاب، و هي تتمثل بالغرامة والمصادرة.

أولاً: الغرامة

يقصد بالغرامة هنا كل مبلغ مالي تفرضه جهة الإدارة على مَن يخالف الالتزامات التي حددها القانون في المجالات التي تفرضها الإدارة[١]. فهي مبلغ نقدي تفرضه الادارة بإرادتها المنفردة دون اللجوء الى القضاء على كل مَن ينتهك النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، مثالها المخالفات الجمركية والضريبية والمرورية[٢].

تلجأ الإدارة لفرض الغرامة المالية عند ممارستها لصلاحياتها في مجال حماية البيئة على كل شخص قام بمخالفة أحكام وقواعد حماية البيئة، اذ تعد الغرامة الإدارية احدى آليات ووسائل الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من خلال فرض مبلغ مالي على الأفراد أو أصحاب المنشآت التي ارتكبت أفعالا تشكل انتهاكات ومخالفات للقواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة.

والأصل في الغرامة أن يكون مبلغها ثابتاً ومحدداً كما هو الحال في الغرامات التي تُفرض عن مخالفات المرور، أو قد يترك تقدير مبلغها للإدارة وفقا لسلطتها التقديرية، أو قد يحدد المشرع مقدارها كما هو الحال في المادة (٣٣/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ والتي نصت على: "مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة للوزير أو مَن يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (١٠٠) مليون دينار ولا تزيد عن (١٠) مليون دينار تكرر شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل مَن خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه".

وقد تتخذ الغرامة الإدارية صورة فرض زيادة في الرسوم والضرائب أو فرض رسوم تأخيرية كما هو الحال في المخالفات الضريبية والجمركية، ومن ذلك ما نصّ عليه المشرع العراقي في البند (أولا) من المادة (٤/٥٦) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٣ بالقول: " تفرض السلطة المالية مبلغاً اضافياً بنسبة ١٠٪ من الضريبة المتحققة على أن لا يزيد على (٥٠٠,٠٠٠) دينار على المكلف الذي لم يقدم أو الذي يمتنع عن تقديم تقرير الدخل لغاية ٥/٣١ من كل سنة ما لم يثبت المكلف أنّ التأخير كان لعذرٍ مشروع". نرى أنّ هذه الزيادة التي قررها المشرع نتيجة التأخير في دفع الضرائب المستحقة تعد نوعاً من التعويض لجهة الإدارة عن التأخير، كما أنّها تعد في ذات الوقت جزاءً محدداً بنص القانون تفرضها الإدارة على كل مَن يخالف نص القانون وهنا يمكن وصف هذه الزيادة بأنها غرامة مالية تتخذها جهة الإدارة نتيجة المخالفة لنصوص القانون و صفة هذه الغرامة الجزاء الإداري. ومثالها أيضاً نص المادة (٢٨) من القانون: " اذا لم يقدم الممول الإقرار المنصوص عليه في المادة السابقة في الميعاد المعين أو ذَكرَ في اقراره بيانات غير صحيحة بقصد التهرب من دفع الضريبة الإضافية أو جزء منها

---

[١]) ينظر: د. سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية - دراسة مقارنة-، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٦٧، ص ٥١٧.

[٢]) ينظر: علاء نافع كافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الكوفة، عذه، ص٢١٥.

تُفرض عليه غرامة تعادل خمسة أمثال الضريبة التي ضاعت أو كادت أن تضيع على الخزانة العامة بسبب عدم تقديم الإقرار في الميعاد المحدد أو بسبب البيانات غير الصحيحة التي وردت في اقراره وذلك فضلاً عن الزامه بأداء الضريبة ذاتها..." . كذلك ما نصت عليه المادة (٤/٢٩) من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقول: " على السلطة المالية أن تتحقق من صحة التقارير والبيانات المقدمة اليها من المكلف وفي حالة اعطائه معلومات غير صحيحة فلها أن تفرض عليه اضافة قدرها ١٠٪ من مقدار الضريبة وللمكلف أن يعترض على ذلك لدى ديوان ضريبة العقار". يوضح هذا النص أن الاضافة المفروضة هي نتيجة لعدم التزام المكلف بتقديم تقارير و بيانات ومعلومات صحيحة وهذا ما يخالف التعليمات الصادرة اليه بهذا الشأن مما يستوجب علاج هذه الحالة التي نظمها المشرع بهذا النص.

إنَّ الغرامة الإدارية تشابه الغرامة الجنائية المتمثلة بدفع مبلغ من النقود لصالح خزينة الدولة من كل شخص ارتكب فعلاً يخالف القوانين واللوائح، فقد عرفتها المادة (٩١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل بأنها: " الزام المحكوم عليه بأن يدفع الى الخزينة العامة المبلغ المعين في الحكم وتراعي المحكمة في تقدير الغرامة حالة المحكوم عليه المالية والاجتماعية وما أفاده من الجريمة أو كان يتوقع افادته منها وظروف الجريمة وحالة المجنى عليه".

ثانياً: المصادرة

هي عبارة عن "عقوبة يعهد المشرع بسلطة توقيعها الى جهة ادارية على كل مَن يُخالف التزاما قانونياً أو يمتنع عن الامتثال لأحد القرارات الإدارية"[١]. فالمصادرة هي نزع ملكية مال معين من صاحبه دون مقابل واضافته الى ملك الدولة[٢]. فالمصادرة الإدارية يقصد بها نقل ملكية مال معين من صاحبه جبراً الى ملك الدولة دون مقابل؛ فهي جزاء عيني وإن كان محلها مبلغاً من المال[٣].

وتكون المصادرة على نوعين؛ **مصادرة عامة** وتشمل كل أموال أو ممتلكات الشخص المحكوم عليه، **ومصادرة خاصة** تشمل شيئاً معيناً إما أن يكون الشيء الذي وقعت عليه الجريمة أو ارتكبت به الجريمة أو يكون قد استعمل فيها جزءٌ من هذا الشيء أو تحصّل منها وقوع الفعل المخالف أو ارتكاب الجريمة[٤]. كما إن المصادرة قد تكون **وجوبية** وهي التي تكون عبارة عن اجراء تتخذه جهة الإدارة بموجب نص قانوني يلزمها بمصادرة مال معين وقعت عليه الجريمة أو المخالفة الإدارية، وهذا النوع نجد تطبيقه في المادة (١٩٦) من قانون الجمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل بالنص: " يقرر المدير العام أو مَن يخوله مصادرة البضائع المهرّبة المحجوزة ووسائط النقل في حالة فرار المهربين أو عدم الاستدلال عليهم" . وكذلك نص المادة (٣/٩) من قانون حماية الحيوانات البرية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ بالنص على: " تصادر الأسلحة النارية المستخدمة في الصيد وتؤول الأسلحة المشمولة بأحكام هذا القانون الى وزارة الداخلية للتصرف فيها وفقا للقانون" . فالمصادرة الوجوبية تلتزم الادارة بفرضها لأن النص القانوني قيّدها بذلك كلما وقعت المخالفة التي حددها ذلك النص لفرضها. أو قد تكون المصادرة **جوازية** وهي التي تقع بترك المشرع الحرية للإدارة وفقا لسلطتها التقديرية وهذا ما نصت عليه المادة (٩/ اولاً/ب) من قانون الصحة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل بقولها: " يجوز لأجهزة الرقابة الصحية

---

[١]) ينظر: بن غولة الدين، مصدر سابق، ص٦٥.
[٢]) ينظر: د. فرج سالم محمد الأوجلي، مصدر سابق، ص١١٩٤.
[٣]) ينظر: د. محمد سعد فودة، مصدر سابق، ص ١٢٨ .
[٤]) ينظر: د. محمد سعد فودة، مصدر سابق، ص١٢٦.

المخولة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها الممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت العراق بصورة غير أصولية" .

واذا كانت المصادرة الإدارية تشترك مع الغرامة بكونها جزاءً مالياً إلا أنها تختلف عنها بكونها تقع أو تمس عين المال الذي له صلة بالمخالفة أو الجريمة الواقعة، في حين أنّ الغرامة تقع على مبلغ من المال محدد مسبقا قانونا؛ لذلك فان كلاهما تعد عقوبة مالية إلا إنّ الغرامة هي عقوبة نقدية لا ترد على عين المال وانما ترد على مبلغ معين محدد قانونا وبذلك فهي لا تُنشئ الا حق دائنية للدولة تجاه الشخص المخالف أو المحكوم عليه[١]. أما المصادرة فتكمن في نزع ملكية شيء معين من صاحبهِ جبراً واضافتهِ الى ملك الدولة ولكن دون مقابل وانما جزاءً عن مخالفة قانونية أو جريمة معينة فيما لو كانت المصادرة جنائية تفرضها المحاكم الجنائية، أما المصادرة الإدارية فتفرضها جهة الإدارة على شيء معين واخراجهِ من ملك الشخص الذي ارتكب مخالفة للقوانين أو اللوائح أو الأنظمة، وإنّ الأصل في المصادرة إنها عقوبة جنائية تكميلية تفرضها المحاكم الجنائية استناداً الى المادة (١٠١) من قانون العقوبات.

واذا كانت المصادرة هي حجز مال معين وقعت عليه المخالفة أو نقل ملكية هذا المال الى ملك الدولة لكن أحيانا نجد أنّ الشخص المخالِف أو مرتكب الجريمة يقوم بتفادي المصادرة عن طريق القيام بالتصرف بالشيء محل المصادرة أو استهلاكهِ أو بيعهِ أو التصرف به بأية وسيلةٍ كانت تهرباً من القرار الإداري بالمصادرة قبل صدوره، هنا يسمح المشرع في بعض التشريعات للإدارة بأن تقوم بمصادرة مبلغ معين من المال يساوي قيمة الشيء محل المخالفة أو الجريمة الإدارية أو الشيء الذي كان من المقرر مصادرته، ونجد تطبيقا لذلك نص المادة(١٩٥) من قانون الجمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل حيث أجازت لموظفي الجمارك المختصين الذين يحددهم المدير العام حق مصادرة البضائع موضوع جريمة التهريب أو الحكم بما يعادل قيمتها عند عدم حجزها، حيث نجد هنا إنّ المشرع أجاز مصادرة مبلغ معين من المال يكون بقيمة الشيء أو البضائع التي كانت هي محل المصادرة والتي وقعت عليها الجريمة الإدارية، ففي حالة عدم وجود مثل هذه البضاعة لأي سببٍ كان فالمشرع أجاز لجهة الإدارة المختصة مصادرة مبلغ من المال يعادل قيمة تلك البضائع.

نستنتج مما سبق أن الجزاءات المالية بصورة عامة من الممكن جداً أن تكون رادعة لوقوع مخالفة تسبب خللاً بالنظام العام أي كان مجاله؛ فهذه الجزاءات على أقل اعتبار تمس الجانب المالي للشخص و هو شيء مهم بالنسبة له خاصة اذا كان من ذوي الدخل المحدود الأمر الذي يجعلهم يتنبهون لعدم ارتكاب مخالفة للقوانين والأنظمة التي تسري عليهم، بل و حتى الآخرين من المترفين غالبا جدا ما نجدهم يتجنبون ارتكاب المخالفات المرورية مثلا أو التهرب من الضرائب و تسديدها في المواعيد المحددة قانوناً وبنسبها المعلومة لهم. وكذا الحال لمن يسبب ازعاجات بمكبرات الصوت أو منبهات عالية في الشوارع العامة والأزقة بالشكل الذي يخل بحق الأفراد في الهدوء و الراحة؛ فمثلهم يعرّض نفسة للمسؤولية والجزاء الإداري الذي قد يكون متمثلاً بالغرامة المالية.

---

[١]) ينظر: د. محمد سعد فودة، مصدر سابق، ص١٢٧.

الفرع الثاني

الجزاءات غير المالية

تتمثل الجزاءات الإدارية غير المالية بتلك الاجراءات الوقائية والعلاجية التي تتخذها الجهات الإدارية لحماية البيئة من الاضرار والملوثات العامة بكافة أنواعها، وان هذه الاجراءات تتخذها سلطات الضبط الإداري وهي تقوم بمهمتها في حماية البيئة، وأنّ مجمل هذه الاجراءات تكون مُنظمة قانوناً لذلك فهي تعد أحد الأساليب القانونية الفعالة لحماية البيئة من أخطار التلوث. كما انها تكون أقسى تأثيراً من الجزاءات المالية كونها تتمثل بحرمان الشخص من بعض الحقوق والامتيازات التي تكون آثارها السلبية أكثر من مجرد دفع الشخص غرامة مالية محددة قد يكون على علمٍ مسبقٍ بها.

أولاً: سحب الترخيص

هو عبارة عن جزاء تفرضه الجهة الإدارية بإلغاء الصلاحية الخاصة بمزاولة نشاط معين بسبب مخالفة القوانين و الأنظمة الخاصة بذلك[١].

ويعرف السحب بأنه عملية قانونية تُمكّن السلطة الإدارية من اعادة النظر في القرار الذي اصدرته بأثر رجعي بالنسبة للماضي والمستقبل[٢]. فهو رجوع الإدارة عن قرار اصدرته سابقاً وبأثرٍ رجعي كونه أصبح مخالف للقانون. حيث أنّ سحب الترخيص من قبل جهة الإدارة يعد عملاً ادارياً يحمل معنى الجزاء يصدر بصيغة قرار اداري.

إنّ الإدارة وفقاً لسلطاتها لا تلجأ الى سحب قراراتها إلا عند محاولتها تحقيق و خلق التوازن بين احترام مبدأ المشروعية وبين استقرار المراكز القانونية للأفراد وحقوقهم التي اكتسبوها بموجب هذه القرارات؛ الأمر الذي ترتب عليه التوصل لفكرة سحب القرار الإداري المعيب خلال مدة محددة؛ لذلك فان سحب الإدارة لقراراتها لا يكون إلا اذا شابها عدم المشروعية وعندها يكون السحب أمراً الزامياً على الإدارة وليس مجرد سلطة تقديرية تمارسها؛ لذلك فان السحب لا يرد الا على الاعمال والتصرفات غير المشروعة و الباطلة منها، و ينطبق على ذلك سحب التراخيص الإدارية كجزاء تتخذه جهة الإدارة وهو أمر يدخل ضمن سلطة الإدارة وفقا للقانون والسبب في ذلك هو كون هذه التراخيص تّرتب عليها عمل مخالف للقانون وبذلك فان السحب هنا أمر مشروع و جائز.

لذلك فان سحب الترخيص الإداري يعد قراراً ادارياً فردياً وأحد أهم أسباب انتهاء هذا القرار بصفة عامة. حيث تلجأ الادارة الى السحب لكون الترخيص قد افتقد أحد شروط صحة اصدارهِ وهو المخالفة للقوانين والأنظمة واللوائح فيصبح غير مشروع يستوجب السحب وبما يترتب على ذلك من انتهاء آثاره بأثرٍ رجعي. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمٍ سابقٍ لها عن تحديد الترخيص الإداري بالقول: " الترخيص الإداري بحكم طبيعته تصرف اداري مؤقت كونه لا يرتب حقا ثابتا نهائيا كحق الملكية بل يخول للمرخّص له مركزاً قانونياً مؤقتاً يرتبط حقه في التمتع به وجودا وعدما بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الاخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل

---

[١]) ينظر: د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر ابراهيم، الاساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع٢، السنة ٦، ، ص١٠٤.

[٢]) ينظر: د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٩ .

أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاء به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له أو تطلب المصلحة العامة انهائه"[١].

إنّ ما يدخل في مجال موضوعنا تشريعياً هو نص المادة(١٠٠) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقول: " لوزير الصحة حق الغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام فورا عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقيد بأحكام قانون العمل أو أي قانون آخر" . كما نصت المادة (٣١/ رابعاً) من قانون المرور العراقي رقم ٨ لسنة ٢٠١٩على: " للمحكمة بناءً على طلب ضابط المرور سحب اجازة السوق من السائق المخالف مدة لا تزيد على٩٠ يوماً في حالة العودة الى ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون". إذ يعد سحب التراخيص من الجزاءات الإدارية الاكثر تداولاً في مجال المرور، حيث نجد أنّ كثيراً من قوانين المرور تنص على سحب رخصة القيادة لمن يخالف نصوص قانون المرور أو سحب رخصة مركبتهِ الآلية. كما إن هذا الجزاء يطبق كثيراً على التراخيص التجارية في حالة مخالفة الجهة المرخّص لها بممارسة عمل تجاري معين ومخالفتها للشروط القانونية لممارسة ذلك العمل.

ثانياً: الحظر أو غلق المحل وايقاف عمله

يقصد بالحظر النهي عن اتخاذ اجراء معين أو منع ممارسة نشاط معين كونه يحمل خطورة على النظام العام مثاله النهي عن وقوف السيارات في مكان ما كونه يسبب ازدحاماً للمارة في ذلك المكان، وإنّ هذا النهي لا يكون شاملاً أو مستمراً لكل الاوقات والأحايين وانما يقتصر على تصرف معين أو نشاط معين في وقت معين كونه سبب اخلالاً بالنظام العام وبالتالي ترك آثاراً ضارة على البيئة؛ لذلك فإنّ الحظر في مجال حماية البيئة هو المنع القانوني لممارسة نشاط معين أو تصرف معين من شأنهِ أن يترك آثاراً ضارة على البيئة أو أن يهددها بالضرر.

ويكون الحظر على نوعين قد يكون حظراً مطلقاً وقد يكون حظراً نسبياً. **فالحظر المطلق** يعني إنّ النص القانوني يحدد وبشكلٍ مطلق حظر نشاط معين بدون استثناء فيه بحيث يحظر المشرع ممارسة أفعال معينة نظراً لكونها تُرتب آثاراً ضارة على البيئة[٢]. من أمثلة ذلك هو حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية. ومثال ذلك أيضا ما نصّ عليه المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة الذي حظر بشكلٍ مطلق أعمالاً ذكرها على سبيل المثال لا للحصر، وهي ربط مجاري الدور والمصانع أو تصريفها الى شبكات تصريف مياه الامطار وكذلك رمي النفايات الصلبة أو فضلات الحيوانات أو اشلائها أو مخلفاتها الى الموارد المائية، كما منع أيضا استخدام المواد السامة والمتفجرات في صيد الأسماك والطيور والحيوانات المائية هذا فضلاً عن انه منع تصفية المخلفات النفطية أو بقايا الوقود أو مياه الموازنة للناقلات النفطية الى المياه السطحية الداخلية أو المجالات البحرية العراقية سواءً كانت تصريف من محطات ثابتة أم من مصادر متحركة آمنة، بالإضافة الى إن المشرع أورد اعمالاً أخرى تدخل ضمن نطاق الحظر المطلق[٣]. لذلك

---

[١]) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٧٤ لسنة ١ ق عليا، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٤، مجموعة احكام المكتب الفني، ص ٩٥٣.

[٢]) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأه المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢ ، ص ١٣٦

[٣]) المادتان (١٤ و ٢١) من قانون حماية البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

فان الحظر المطلق يشمل جميع الأعمال والتصرفات التي منع المشرع وبصريح النص على القيام بها كونها تشكل ضرراً ومساساً خطيراً وبصورة مباشرة بالبيئة.

أما **الحظر النسبي** فهو على العكس من الحظر المطلق يتجسد بمنع القوانين الخاصة بالبيئة القيام بأعمال أو نشاطات معينة لما تحمل من خطورة على البيئة وعندها لا يمكن ممارسة مثل هذه النشاطات إلا بعد الحصول على إذن أو موافقة أو ترخيص من الجهة المختصة في هذا المجال أو باتخاذ بعض الاحتياطات والاجراءات اللازمة وفقا لشروط وضوابط قانون حماية البيئة.

إنّ قانون حماية وتحسين البيئة العراقي أورد حظراً لبعض الاعمال لأجل حماية الموارد المائية من التلوث، فهو منع تصريف أية مخلفات سائلة منزلية أو صناعيه أو خدمية أو زراعية الى الموارد المائية الداخلية السطحية والجوفية إلا بعد معالجتها بشكل يضمن مطابقتها للمواصفات المحددة في التشريعات البيئية الوطنية والاتفاقية أو أية أعمال تؤدي الى تلوث الموارد المائية السطحية الا بعد موافقه الجهات المعنية[١]. كذلك منع الانبعاثات والغازات أو الأبخرة أو الدقائق الناجمة عن عمليات انتاجية أو حرق وقود الى الهواء إلا بعد معالجتها لضمان مطابقتها للتشريعات البيئية الوطنية، أو استخدام مركبات ينتج عنها عاجم أعلى من الحد المسموح به في التشريعات البيئية الوطنية أو حرق المخلفات الصعبة الصلبة إلا في الأماكن المخصصة من الجهات ذات العلاقة وبأسلوب آمن بيئياً أو التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم على نحو يترك مخلفات وأتربة إلا بعد اتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين والنقل الآمن لها لمنع تطايرها، أو ممارسة النشاطات الباعثة للأشعة الكهرومغناطيسية غير المؤينة والمنبعثة من محطات البث الرئيسية والابراج والهوائيات الخاصة بالهواتف النقالة وغيرها الا طبقا للتعليمات والضوابط الصادرة من الوزارة بهذا الشأن[٢]. كل هذه النشاطات التي منعها المشرع و غيرها لأجل حماية البيئة الجوية من التلوث وهي تدخل بمجملها ضمن جزاء الحظر سواءً كان مطلقاً أو نسبياً.

ثالثاً: غلق المحل أو ايقاف عمله

يعد الغلق الإداري اجراء جزائي تتخذه جهة الإدارة المختصة بغلق محل معين أو الزام صاحب المحل على ايقاف أعمالهِ كلها كونها تنم عن مخالفة للقوانين واللوائح ومن ثم تشكل أضرارا تمس البيئة. إنّ مثل هذا الجزاء يعد من الجزاءات الإدارية القاسية كون الإدارة تتمتع فيها بالحرية الكاملة في منع محل معين من ممارسة نشاطاتهِ وأعمالهِ كونها مخالفة للقوانين، وبذلك يترتب على هذا الجزاء تكّبد صاحب العمل خسائر مالية كبيرة والتي هي عوائد مالية لمحلهِ.

أما بالنسبة لإيقاف نشاط محل معين أو منشأة معينة فهو يختلف عن غلق المحل أو المنشأة لأن الايقاف هو منع هذه المنشأة من ممارسة أو مزاولة نشاط معين مع بقاء هذه المنشأة مفتوحة لأعمال وأنشطة أخرى متوافقة مع القانون، ولكن الجزاء يترتب على نشاط معين كان مخالفاً للقوانين والأنظمة واللوائح فتقوم الإدارة بمنع هذا المحل أو المنشأة بممارسة مثل هذا النشاط بالتحديد. ويكون غلق المحل أو المنشأة أو ايقاف مزاولة نشاط معين لمدة محددة الى حين امتثال صاحب المحل أو المنشأة لحكم القانون وازالة ذلك النشاط المخالِف، وبالتالي هذا الجزاء يساعد على عدم تكرار أي نشاط يترتب عليه تلوث البيئة ومن ثم فهو يحقق الردع المطلوب في مجال حماية النظام العام.

---

١) المادة (١٤) من القانون ذاته أعلاه.
٢) المادة (١٥) من القانون ذاته اعلاه.

رابعاً: الانذار(التنبيه)

الإنذار أو التنبيه أو الاخطار من الوسائل الإدارية لحماية البيئة والتي تتخذها سلطات الضبط الإداري للحد من المخالفات التي تسبب أضراراً بالبيئة. ويكون الانذار عبارة عن تنبيه صاحب الشأن بالمخالفة التي وقعت منه نتيجة نشاطه المخالِف للقانون، وتنبيهه لاتخاذ ما يلزم من تدابير وفق الشروط القانونية المعمول بها؛ لذلك فإنّ الانذار هو اجراء سابق على توقيع الجزاء الإداري بمعنى إنّ الجهة الإدارية لا تتخذ الجزاء فور تنبؤها بإحتمالية وقوع ضرر ما ينتج عن نشاط معين من قبل شخص ما أو جهة معينة وانما تقوم الجهة الإدارية بإنذار صاحب النشاط بأن عمله أو نشاطه مضر بالبيئة وله آثار ونتائج سلبية عليها وتُنبههُ بإزالة أسباب المخالفة أو التراجع عن نشاطهِ وعملهِ؛ لذلك فإنّ الانذار دائما - كجزاء اداري- يقع قبل ممارسة النشاط حيث تقوم الإدارة بدراسة ذلك النشاط وبحث ظروفهِ واجراءاته ونتائجه المحتملة ومدى تأثيراتها على البيئة قبل حدوث ذلك النشاط وترتب آثارهِ ونتائجه، فإذا تبين لها عدم وجود خطر من هذا النشاط على البيئة سكتت وتركت لصاحب النشاط بممارستهِ واتخاذه أما إذا تبين للإدارة خطورة هذا النشاط وأضرارهِ على البيئة فإنها تقوم بالنهي عنه بعدم القيام به[١]. وقد نص قانون حماية البيئة العراقي على الانذار كجزاء اداري بالقول: " أولا: للوزير أو مَن يخوله انذار أية منشاة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوّث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال ١٠ أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار". يلاحظ على هذا النص أن المشرع العراقي منح الجهة الإدارية المختصة ممثلة بالوزير أو مَن يخوله بتوجيه انذار الى كل صاحب مشروع قد أضرّ بنشاطهِ أو أعماله بالبيئة وأحدث اخلالاً أو تلوثاً فيها وأُنذر بإزالته في الموعد المحدد في النص فاذا لم يمتثل صاحب المشروع أو النشاط للإنذار الإداري تضطر هنا جهات الضبط الإداري وهي جهات ادارية باتخاذ اجراءاتها اللازمة بإيقاع الجزاء الإداري المناسب لردع المخالِف. ومثل هذه السلطة الممنوحة للإدارة هي من الضرورات اللازمة لحماية البيئة وهو يتمثل في ذات الوقت دعماً لدور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من خلال سرعة اتخاذ الجزاء المناسب لكي يكون ردعاً للمخالف نفسه وغيره ايضاً. إلا إننا نعيب على هذا النص إذ أن المشرع اكتفى بإعطاء صلاحية فرض مثل هذا الجزاء على الجهات المركزية فقط الممثلة بالوزير أو مَن يخوله و كان من الأجدر به أن يحدد وبشكل صريح بتسمية الجهات الإدارية الادنى من الوزير المتمثلة بتلك الجهات في المحافظات أو من يكون تابعين لها مثل البلديات لاتخاذ الاجراءات الإدارية اللازمة وبضمنها فرض الجزاءات الإدارية داخل الحدود الجغرافية لهم بالنظر لكثرة وزيادة النشاطات المُخالِفة التي تشكل مصدراً دائماً للتلوث؛ وذلك استجابة لضرورات حماية البيئة من شتى المجالات و النواحي.

خامساً: الإزالة

يقصد بالإزالة هنا "هو قرار اداري يصدر من الجهة المختصة يتضمن ازالة المواد والاعمال الضارة بالبيئة من قبل الادارة وعلى مسؤولية المُخالِف اذا لم يلتزم هذا الاخير بإزالتها خلال المدة المبلغ بها"[٢]. فالإزالة الإدارية عبارة عن "جزاء يصدر بقرار إداري من جهة الإدارة المختصة الغرض منه إزالة الإعمال المخلة بالبيئة إذا لم يقم مرتكب المخالفة بإزالتها خلال المدة المحددة لذلك لتجنب الإضرار أو الإخلال بالوسط البيئي"[٣] .

---

١) ينظر: سالم صويح سيف علي الكتيبي، الدور الوقائي للضبط الإداري البيئي، بحث منشور في المجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، ليبيا، ص١٤١٤.

٢) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٨١.

٣) نقلاً عن د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر ابراهيم، مصدر سابق، ص١٠٣.

وقد نظّم المشرع العراقي الازالة كجزاء اداري في المادة(٣٣/أولا) من قانون حماية و تحسين البيئة وعهد بصلاحية فرضها على الوزير المختص، وهو من الجزاءات الفعالة لإنهاء الاثار المادية للضرر البيئي بشكل تام و نهائي. ذ إنّ سلطة الإدارة في الإزالة تأتي بناءً على دورها وسلطاتها في مجال تحقيق أهدافها العامة التي تكون بوسائل متعددة ومن بينها وأهمها هي الوسائل المادية المتمثلة بالمال العام، فلكي تحقق الإدارة غايتها في حماية المال العام فإنها تعمد وفقاً لسلطاتها في هذا المجال الى إزالة أي نشاطات تمثل تعدياً على أملاكها المتمثلة هنا بالمال العام دون حاجتها باللجوء الى القضاء، ومن هنا تأتي سلطتها في اتخاذ اجراءاتها المتمثلة بقرار الإزالة، من أمثله ذلك ما نص عليه البند (ثالثاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ بالنص على أن: " تشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة مركزية تتولى مراقبة التجاوزات على العقارات العائدة لها أو التي تحت ادارتها أو اشرافها أو حيازتها و رفع تقارير دورية بشأنها الى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ولجان فرعية في المحافظات حسب الحاجة تتولى منع وقوع التجاوز وإزالتهِ فور وقوعهِ على نفقة المتجاوز". إذ يبين هذا النص أنّ الجهة الإدارية المتمثلة بالوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو اللجان الفرعية في المحافظات لها السلطة في اتخاذ قرار إزالة تلك التجاوزات التي تشكل تعدياً على عقارات الدولة والبلديات، وهذا كله ينطلق من مبدأ حماية المال العام.

المبحث الثاني

فاعلية الجزاءات الإدارية لحماية البيئة

إنّ لهيئات الضبط الإداري البيئي أساليب قانونية مختلفة لحماية المجال البيئي وتحقيق غايتها في ذلك، وهي وسائل ذات طابع وقائي تتمثل بمنع كل ما من شأنهِ تعرض البيئة للتلوث، كما أنّها تتميز بطابعها العلاجي من خلال ايقاعها لمواجهة تلك الحالات التي تمس البيئة بالاعتداء والانتهاك وتصيبها بالتلوث للحد من آثارها الضارة. وإنّ هذه الجزاءات لا تتجاوز الحدود القانونية اذ تلجأ هذه الهيئات الى فرضها بموجب نصوص القانون التي تحدد أنواعها واجراءات فرضها. إذ ترتبط فكرة الجزاء الإداري بالضبط الإداري في الدولة ارتباطاً وثيقاً بل إنّ جانباً من الفقه يذهب الى القول بأنه اذا كان الضبط الإداري هو الوسيلة الوقائية التنظيمية لسلطة الادارة فإنّ الجزاء هو الاختصاص الردعي والعلاجي لمواجهة مخالفة القواعد الضبطية والحفاظ على هيبة القواعد القانونية التشريعية لأجل حماية البيئة بصورها المختلفة، ولابد من تحقيق هذا الترابط وهدفه بوسائل مختلفة حتى ولو كان بالتنفيذ الجبري وبالقوة على الأفراد.

إنّ هذه الجزاءات يمكن الأخذ بها كذلك و تطبيقها كبديلٍ عن الجزاءات الجنائية وذلك في الحالات التي لا يصل فيها الفعل المخالِف أو الخرق للقانون الى حد ذو ضرر بليغ بحيث يستوجب فرض عقوبات جنائية، لذلك فإن الضرورة تتطلب اللجوء الى فرض جزاء اداري كبديلٍ عن الجزاء الجنائي لأن الأول يحمل الطابع الوقائي والعلاجي ويكون أقل قسوة من الثاني في بعض أنواعهِ. حيث تلجأ الجهة الإدارية المختصة بفرض هذه الجزاءات الى وسيلة القرار الإداري أو الأنظمة واللوائح أو عن طريق التنفيذ الجبري.. خاصةً اذا ما علمنا إنّ هذه الجزاءات لا تحتاج الى توقيعها وفرضها اجراءات بالإضافة الى تخفيف العبء عن كاهل المحاكم الجزائية لتتفرغ للفصل في القضايا الأخرى الهامة المعروضة أمامها. وبناءً على ذلك فإنّ هناك قواعد محددة لابد من التقيّد بها عندما تقوم الجهات الإدارية المختصة بفرض هذه الجزاءات بأنواعها المختلفة؛ وهي قواعد قانونية تنظم أسلوب فرض هذه الجزاءات لكي تتحقق الموازنة ما بين غاية هذه الجزاءات وما بين ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بغية الوصول الى الغاية الكبرى منها وهي حماية النظام العام البيئي.

لما سبق سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول المجالات المهمة لتطبيق الجزاءات الإدارية ضمن فرعين، و نتناول في المطلب الثاني كيفية فرض الجزاءات الإدارية ضمن فرعين كذلك.

المطلب الأول

المجالات المهمة لتطبيق الجزاءات الإدارية

إنّ المشرع منح جهة الإدارة السلطة العقابية المتمثلة بفرض الجزاءات الإدارية دون خرق للقواعد القانونية وبشرط أن تكون هذه السلطة مقترنة بتدابير تعمل على حماية حقوق وحريات الأفراد المضمونة دستورياً؛ كونها ترتب آثاراً تمس هذه الحقوق والحريات. وهذا يعني أنّ الجزاءات الإدارية تخضع لنظام قانوني خاص يضمن أولاً احترام قواعد الدستور واحترام قانون العقوبات أو القانون الجنائي برمته. فالجزاءات الإدارية هي نوعٌ جديدٌ من الجزاءات توقعها الإدارة على أفراد عاديين لا تربطهم بها أية صلة أو علاقة أياً كان نوعها هادفة في ذلك ضبط البيئة من أي اعتداء يشكل خرقاً لقوانين حمايتها. إذ أنّ تمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات يعني توسع سلطتها من مجرد السلطة الإدارية الى سلطة ادارية جنائية وبذلك تكون قادرة على فرض العقوبات بهدف الردع والعلاج حماية للنظام العام.

إنّ فرض الجزاءات من قبل الادارة تشمل سلطتها في مجال الضبط وحماية النظام العام البيئي من مختلف جوانبه، فضلا عن مجالات السياسية الجنائية واعتماد هذه الجزاءات كبديل للعقوبات الجنائية، وهو ما سنتناوله ضمن الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

مجالات تتعلق بالضبط الإداري

إنّ الضبط الإداري في أبسط معانيه يعني الاجراءات التي تتخذها الهيئات المختصة بهذا الشأن بوضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الأفراد لغرض المحافظة على النظام العام بعناصرهِ الثلاثة المهمة؛ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وتمارس هذه الهيئات الضبطية سلطاتها من خلال الأنظمة واللوائح الضبطية والقرارات الفردية. لذلك فان الهيئات الضبطية تتفق في ممارسة سلطاتها مع سلطات الإدارة في فرض الجزاء الإداري-الغاية المتمثلة بحماية النظام العام-، في الوقت الذي نرى فيه بعض الآراء الفقهية تتجه نحو التمييز بين الجزاء الإداري والاجراءات الضبطية كون الاخيرة ذو صفة وقائية في حين أن الجزاء الإداري ذات صفة ردعية أو عقابية، إلا إننا نرى أنّ الصفة الوقائية أيضاً متحققة في الجزاء الإداري لأنّ الإدارة عندما تعمد الى فرض الجزاءات في بعض الاحيان مثل جزاء الازالة و الانذار والاخطار ومثل جزاء سحب الترخيص وكذلك الحال بالنسبة للجزاءات الأخرى فإنها تستهدف من فرضها توقّي المخاطر أو منع الاعتداء على المال العام، لذلك فبرأينا أنّ الجزاء الإداري يحمل الصفة الردعية والعقابية الى جانب الصفة الوقائية، وتجمعه غاية واحدة مع الاجراءات الضبطية فالجزاء الذي تفرضه الادارة هو جزءٌ من اجراءاتها الضبطية لأجل حماية البيئة التي هي جزء من النظام العام...

إنّ إعمال الجهة الإدارية لسلطتها في مجال فرض الجزاءات الإدارية لحماية البيئة من شتى أنواع التلوث تتأثر عن طريق مجموعة من الوسائل- السالفة الذكر- التي تفرضها على حريات الاشخاص أو

نشاطاتهم أو تمس حقوقهم بهدف حماية النظام العام والحفاظ عليه ومن ما يترتب على ذلك تقيده لبعض حقوق وحريات الاشخاص بالقدر الذي يضمن وجود نوع من التوازن بين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات وبين مقتضيات المحافظة على النظام العام.

إنّ المجالات التي تمارس فيها الادارة سلطتها الجزائية وفق قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ تتمثل بالآتي:

اولا: في مجال حماية الموارد المائية[١]

تعد الموارد المائية ثروة بالغة الأهمية لكل بلد لاستمرار وديمومة الحياة فيه؛ لذلك تقع على عاتق الجهات المختصة المتمثلة بالبلدية أو الهيئات المشكلة لهذا الغرض باتخاذ كافة التدابير اللازمة لنظافة المياه في الدولة بصورة عامة من خلال مكافحة الامراض المتنقلة عن طريق المياه وجمع القمامات وصيانة شبكات التطهير وتصريف المياه بالشكل الصحيح، ولأهمية كل ذلك نجد أنّ قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ قد أولى الموضوع أهمية بالغة، حيث أُفردت المادة (١٤) بفقراتها السبع لجميع الاجراءات والتدابير اللازمة لحماية المياه في الدولة من جميع السبل التي تؤدي الى نظافتها ووقايتها من كل مخاطر التلوث أياً كان نوعه. وهذا يعني أنّ قانون حماية وتحسين البيئة المذكور قد تضمن سياسة حمائية للثروة المائية باتخاذ كافة الاجراءات الرامية الى حماية بيئة المياه من خلال مكافحة الأمراض الوبائية والمُعدية لأجل تزويد السكان بالمياه الصالحة للحياة.

ثانيا: في مجال حماية التنوع الاحيائي

نظّم المشرع في المادة (١٨) من قانون حماية وتحسين البيئة كيفية حماية التنوع الاحيائي من خلال منع تلك الاعمال والتصرفات التي تؤدي الى الإضرار بالمجموعات الأحيائية بمختلف أنواعها بما في ذلك أعمال الصيد لجميع أنواع الحيوانات البرية والبحرية منها وخاصة المهددة بالانقراض أو حتى منع الاتجار بها، وكذلك منع المشرع قتل أو حيازة تلك الحيوانات بما فيها الطيور المهاجرة، كما منع في المادة ذاتها الإضرار بالنباتات النادرة منها والطبية والعطرية للاستفادة منها للأغراض العلمية والطبية والصناعية وفق التعليمات الصادرة بهذا الشأن من الجهات المعنية. كما منع المشرع قطع الاشجار المعمرة داخل المدن إلا بإذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة. هذا فضلا عن منع قطع تلك الاشجار المعمرة في الغابات إلا بعد الحصول على موافقة الجهات المعنية بمنح التراخيص لقطعها، و بالمقابل أيضا منع ادخال أنواع النباتات والحيوانات المختلفة الى الدولة إلا بإذن الجهات المعنية.

ثالثا: في مجال النظافة (التخلص من النفايات)

إنّ نظافة البيئة تعني اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير المتعلقة بالنظافة العامة والاجراءات الرامية الى مكافحة الامراض المختلفة المتنقلة بأيةِ وسيلة كانت وتنظيف البيئة من النفايات المختلفة أو من المياه القذرة وجَمع القمامات وصيانة شبكات التطهير وهذا كله يؤدي الى توفير البيئة الصحية الآمنة من التلوث، وقد نظّم المشرع العراقي هذا الامر في قانون حماية و تحسين البيئة في المادتين (١٩ و ٢٠) منه.

[١]) ينظر: المادة (١) بفقراتها السبع التي نظمت كيفية حماية الموارد المائية من التلوث بمختلف أشكاله.

رابعا: في مجال حماية المجال الجوي

نظّم المشرع في المادة (١٥) من القانون تلك الأنشطة والاعمال التي تؤدي الى تلوث الهواء وحمايتهِ من جميع الأدخنة والغازات والأبخرة الناتجة عن العمليات الإنتاجية أو عمليات حرق الوقود التي تؤدي الى تلوث الهواء. كما أنه منع أي نشاط من شأنهِ أن يؤدي الى تلوث الهواء سواءً كان استخدام المحركات أو المركبات بما ينتج عنها من أبخرة وأدخنة أو حرق المخلفات الصلبة أو عمليات التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم التي ينتج عنها أو مواد أولية ومخلفات وأتربة من شأنها أن تضر بالهواء النقي الصالح للعيش، ولا يمكن اتخاذ كل هذه النشاطات إلا بعد موافقة الجهات المعنية وفقاً للتشريعات الوطنية والاحتياطات اللازمة في هذا الشأن, وكذلك منعَ النشاطات التي تبعث أشعة كهرومغناطيسية ومنع استخدام محطات البث الرئيسية وأبراج الهواتف النقالة والأبراج الهوائية الخاصة وغيرها إلا في حدود التعليمات والضوابط التي يصدرها الوزير في هذا الشأن. كما إنه منع تلك الأنشطة التي تسبب ضوضاءً في النطاق الجوي والناتج عن تشغيل الآلات والمعدات ومكبرات الصوت الخاصة بالنشاطات المختلفة إلا بعد أخذ الإجازة والترخيص من الجهات المانحة وفي الحدود المحددة وفقاً للتعليمات التي يصدرها الوزير في هذا المجال.

اضافة لما سبق ذكره فإن المشرع العراقي خصص المادة (٢١) من القانون لتلك الاجراءات والتدابير اللازم اتخاذها لحماية البيئة من التلوث الناجم عن استكشاف واستخراج الثروة النفطية والغاز الطبيعي، وتتلخص تلك الاجراءات بالحد من الأضرار والمخاطر الناجمة عن عمليات الاستكشاف والتنقيب عن النفط والغاز واتخاذ تلك التدابير اللازمة لحماية الارض والهواء والمياه من التلوث والتدمير، وكذلك التدابير اللازمة للتخلص من المياه الملحية التي تصاحب استخراج عمليات النفط الخام مع مراعاة عدم سكب النفط على سطح الارض أو حقنهِ في الطبقات التي تستخدم للأغراض الزراعية والبشرية. و يكون من واجب الجهات المعنية بهذه الاجراءات السابقة تزويد الوزارة بمعلومات عن أسباب حوادث الحرائق والانفجارات والكسور وتسرب النفط الخام والغاز من فوهات الابار وأنابيب النقل والاجراءات المتخذة للمعالجة في مجال النفايات والتخلص منها. كذلك منع المشرع رش واستخدام تلك المبيدات والمواد أو المركبات الكيميائية التي تؤثر على الزراعة والصحة العامة و تسبب أمراض أو نتائج مضرة على البيئة بحيث يضمن عدم تعرض الانسان وعناصر البيئة الأخرى بصورة مباشرة أو غير مباشرة للخطر أو الضرر. كل هذه التدابير والاجراءات و غيرها التي نظّمها المشرع أصبحت ملزمة على الجهات والاشخاص كافة وبتجاوزها يتعرض المخالِف للجزاء الإداري. و أن هذا الجزاء هو حق يدخل في سلطة الادارة طالما أن المشرع قد نصّ عليه ونظّم حالات فرضهِ و أن الغاية منه حماية النظام العام.

الفرع الثاني

مجالات تتعلق بالسياسة الجنائية

عندما تمارس الإدارة سلطتها بفرض الجزاء الإداري فإنها تخضع الى مجموعة من القواعد القانونية وهي سلطة تقديرية لكنها يجب أن تكون وفقاً لمبدأ المشروعية فلا تخرج عليه بمختلف جوانبهِ الموضوعية منها والإجرائية من أجل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام وفقاً للأسباب والمبررات القانونية والتنظيمية التي مُنحت بها هذه السلطة.

إنّ مجالات السياسية الجنائية التي بالإمكان تركها للجزاء الإداري ليأخذ فيها مجراه تتمثل بالآتي:

أولاً: في مجال الحد من التجريم

إنَّ الحد من التجريم هو "أحد المصطلحات التي ابتدعها الفقه بناءً على مسوغات أساسها؛ الضرورة والمصلحة من جهة والتوازن والتناسب من جهة أخرى"[١].

يُعرّف الحد من التجريم بأنه "نزع الصفة الجرمية عن السلوك والاعتراف بمشروعيتهِ وذلك لأسباب تستند الى اعتبارات من الملائمة التي تمليها السياسة الجنائية"[٢]. إنّ هذا التعريف يوضح لنا إلغاء صفة التجريم عن النشاط أو الفعل الواقع وبالتالي إلغاء عقوبتهِ من وجهة نظر القانون الجنائي و ترك العقاب عليه في القوانين الأخرى مثل القانون الإداري والمدني ولكن بعقوبة أخف مما في القانون الجنائي. الأمر الذي يعني من وجهة نظرنا أنّ الحد من التجريم يتعلق بعناصر موضوعية وليست شخصية، بحيث تكون مرتبطة بمدى تجريم نشاط أو فعل معين وتقرير العقوبة المناسبة له وعلى العكس من ذلك اذا لم يكن هذا النشاط مجرماً فلا عقاب عليهِ وانما لابد من البحث عن عقوبات أخرى أو بدائل عقابية و ردعية أخرى لهذا النشاط بدلاً من العقوبة الجنائية بحيث أن هذه البدائل تكون ذو فائدة أكثر للمجتمع. إنّ الحد من التجريم يعد أمراً نسبياً ومختلفاً بحسب المجتمعات وبحسب قوانين كل دولة.

وإن مقصدنا من الحد من التجريم في هذا الشأن هو عندما يتم اخراج فعل معين من دائرة التجريم الجنائي و عدّه مباحاً من وجهة نظر القانون الجنائي كونه لا يستوجب عقوبة شديدة و قاسية، إلا أنه في ذات الوقت لا يعني اباحته كُلياً وعدم المساس به عقابياً وإنما افساح المجال أو إمهال الدور للقانون الإداري ليأخذ مجراه الجزائي بأن يتم العقاب على هذا الفعل ادارياً، كون الجهات الإدارية لها سلطة فرض الجزاء الإداري بأشكالهِ المختلفة طالما انها تتمتع بإمتيازات السلطة العامة وأن غايتها دائما حماية النظام العام والحفاظ عليه من أي اعتداء أو انتهاك من أي طرفٍ كان.

ثانيا: في مجال الحد من العقاب

يعرّف الحد من العقاب بأنه " إلغاء بعض العقوبات أو منع تعدد العقوبات"[٣]. كما يعرّف بأنه " التحول تماماً من القانون الجنائي لصالح نظام عقابي آخر ورفع صفة التجريم عن فعلٍ ما غير مشروع طبقاً لقانون آخر يقرر له جزاءات قانونية أخرى غير الجزاءات الجنائية تتمثل غالباً في جزاءات ادارية مالية

---

[١] ينظر: د. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٤ ، ص٢٦٨ .

[٢] ينظر: محمود طه جلال، المصدر ذاته، ص٢٩٣ .

[٣] ينظر: أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠ ، ص٥٢١ .

توقع بواسطة الإدارة وتتم بإجراءات ادارية وتحت رقابة السلطة القضائية ويطلق على القانون المنظم لتلك الامور قانون العقوبات الإداري"[١]. إنّ هذا التعريف يشير الى أن الحد من العقاب هو نتيجة للحد من التجريم والغاء الصفة الجرمية عن فعل أو نشاط معين؛ فهو يربط الحد من العقاب بالحد من التجريم ويقرر فرض الجزاء القانوني بموجب قانون آخر بدلاً من القانون الجنائي.

إنّ إعمال مبدأ الشرعية في نطاق الجزاء الإداري يتحدد بعنصرين؛ أولهما أن تقرير الجزاء لا يكون إلا بناءً على نصٍ يحكمه وما يمكن تسميته هنا بمبدأ شرعية الجزاء الإداري وثانيهما معرفة السبب المُبرر لاتخاذ الجزاء الإداري أي ماهية المخالفة القانونية التي وقعت طبقاً لنص قانوني يؤثمها وهو لا يمنع أن نطلق عليه مبدأ شرعية المخالفة الإدارية[٢]. وفقاً لهذا المبدأ نجد أن سلطة الإدارة تنحدر أو تنتقل من دائرة التقدير الى دائرة التقييد فلم يعد لها مجال للسلطة التقديرية في هذا الشأن، بحيث أصبحت حريتها السامية وفق سلطتها التقديرية تنحسر وراء حكم هذا المبدأ وتقييده لها.

ثالثاً: توقيع الجزاء الإداري على الغير

على خلاف مبدأ شخصية العقوبة فإنّ من الممكن أن يفرض الجزاء الإداري على شخص آخر غير الذي ارتكب المخالفة وهذا الأمر يجد أساسه في قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، بمعنى إنّ لإمكانية فرض الجزاء الإداري على الغير لابد أن تكون هناك علاقة تبعية بين المتعرض للجزاء ومَن وقعت منه المخالفة هذه العلاقة المتعارف تطبيقها في مجال القانون المدني. ومثل هذه العلاقة تستوجب توافر أمرين الأول أن يكون هناك عمل يمارسه الشخص المخطئ وهو التابع لحساب شخص آخر وهو المتبوع وبالتالي فان التابع يكون خاضع لرقابة واشراف الشخص المتبوع في انجاز هذا العمل بالشكل المطلوب منه وهذه العلاقة تتطلب بالضرورة أن تكون هناك سلطة رقابة فعالة من المتبوع على التابع بموجبها يصدر الأول أوامره ونواهيه الى الثاني ويخضع للرقابة والتوجيه لتنفيذ تلك الأوامر ويحاسبه اذا ما أخطأ في تنفيذها[٣].

اذا كان من مقتضى علاقة التبعية هذه أنّ التابع يتحمل مسؤولية المخالفة والأخطاء في عملهِ في حالة اذا خالف أوامر وتوجيهات متبوعهِ فانه تقع عليه المسؤوليه والعقاب لكن على العكس من ذلك -وما نحن بصدده في مجال دراستنا- فان الجزاء الإداري ينتقل بأثرهِ مِن مرتكب المخالفة التابع الى رئيسهِ المتبوع استناداً الى علاقة التبعية ذاتها والمسؤولية هنا و التعرض للجزاء لا يقوم على أساس فكرة الخطأ المفترض وإنما على أساس فكرة الخطأ الشخصي كون التابع وهو خاضع للرقابة والتوجيه من قبل المتبوع في تنفيذ تلك الاعمال فإنّ الأخير اذا قصّر بالرقابة والتوجيه والاشراف على تابعهِ فإنه يكون قد أخطأ في هذه الحالة وبالتالي هو مَن يتحمل المسؤولية والجزاء الذي تفرضه الإدارة والذي قد يكون غرامة ادارية أو غلق المحل ادارياً أو غيرهما، وإنّ أساس مسؤوليتهِ في هذه الحالة هو اهماله وتقصيره في واجب الرقابة والتوجيه وهو ما يتمثل بمخالفة سلبية منه اضافة الى عمدهِ إن كان قاصداً في عدم التوجيه والاشراف للتابع لإنجاز العمل بالشكل المطلوب وبالتالي يكون قد أهمل أو قصر في أداء واجبه

---

[١]) ينظر: سليمان طارق عبد الوهاب، المدخل في علم العقاب الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١ ، ص٢٢٣ .

[٢]) ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط٢، ٢٠٢٣، ص٥٣.

[٣]) ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة، مصدر سابق، ص ١٠٩ .

بالرقابة والتوجيه ومن ثم فإنه يتحمل المسؤولية والجزاء[١]. إذ أن شرعية العقار والبناء تسبق مشروعية ادارة النشاط، فلا يمكن الترخيص بإقامة محل تجاري في عقار غير مرخص ببنائه.

رابعاً: توقيع الجزاء الإداري على الشخص المعنوي

على العكس من الخلاف الذي دار حول تقرير المسؤولية الجنائية على الاشخاص المعنوية والذي انحسم في نهاية المطاف بحسب تقرير المجلس الدستوري الفرنسي بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي إلا أنه على العكس من ذلك نجد مسؤولية الاشخاص المعنوية المستوجبة لتوقيع الجزاءات الإدارية لأن غالبية الجزاءات الإدارية إن لم يكن جميعها تكون بطبيعتها قابلة التطبيق على الاشخاص المعنوية بل إن الشخص المعنوي يعد محلاً لهذه المسؤولية مثل غلق محل أو وقف نشاط شركة أو جمعية أو حل أحد الأحزاب السياسية أو غير ذلك كثير، هذا بالإضافة الى انه لا يوجد من الجزاءات الإدارية ما يتنافى مع طبيعة الشخص المعنوي كما هو شأن الجزاءات السالبة أو المقيدة للحرية وبهذا فان الشخص المعنوي يكون مسؤولاً ادارياً عما يرتكبه أحد العاملين أو الإداريين فيه كممثل قانوني أو الفرد المعهود اليه ادارته اثناء قيامهِ بعملٍ لحساب الشخص المعنوي ذاته أو بمناسبتهِ من اخلال بأحد الالتزامات القانونية الأمر الذي يؤدي الى تعرضه لجزاء اداري[٢].

وبهذا نرى أنّ المسؤولية الإدارية من الممكن جداً أن تترتب على الشخص المعنوي ويتعرض للجزاء الإداري عن طريق ممثلهِ القانوني أو أحد العاملين فيه الذي يمثل هذا الشخص ولكن بشرط تحقق أمرين أولهما أن يكون الخطأ أو المخالفة للقوانين قد وقع من أحد العاملين فيه وثانيهما أن يكون العامل قد ارتكب المخالفة وهو يؤدي اعماله بإسم ولصالح الشخص المعنوي وليس لصالحه الشخصي.

المطلب الثاني

كيفية فرض الجزاءات الإدارية لحماية البيئة

تدخل الجزاءات الإدارية ضمن السلطات الممنوحة للإدارة قانوناً وتفرضها وفق ارادتها المنفردة متمتعة في ذلك بإمتيازات السلطة العامة وتستهدف دائماً تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام من أي اعتداء او مخالفة لقواعد تنظيمه. لذلك فإن الادارة وهي في سبيل فرض هذه الجزاءات تستخدم وسائل متعددة تتمثل بالقرار الإداري والانظمة واللوائح والتنفيذ جبراً وبالقوة، وإنّ لكل وسيلة أهميتها. و تتطلب إعتماد هذه الوسائل وتطبيقها بالشكل القانوني اتباع القواعد القانونية المقررة في هذا المجال، وهي قواعد عامة للجزاءات تراعي عناصر محددة... وسنوضح ما ذكرنا بالتفصيل بتقسيم هذا المطلب الى فرعين:

---

١) نظّم المشرع العراقي قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه في المادة (٢١٩) من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

٢) ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة، مصدر سابق، ص١١٣.

الفرع الأول

الوسائل المتبعة لفرض الجزاءات الإدارية

تتمثل سلطة الادارة في الجزاءات بتحقيق الهدف من فرضها وهو حماية النظام العام من خلال الانظمة والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري، وهي وسائل تدخل ضمن سلطتها العامة.

أولاً: أنظمة الضبط(اللوائح)

تُعرّف أنظمة الضبط بصورة عامة بأنها عبارة عن "قواعد عامة موضوعية مجردة تصدرها السلطة التنفيذية لأجل الحفاظ على النظام العام بعناصره المعروفة"[١] . وإن أهم أنظمة ولوائح الضبط هي تلك المنظمة للنشاطات الملوثة للبيئة والحفاظ على الصحة العامة مثالها لوائح و أنظمة الضبط المختصة مثل لوائح تنظيم المرور والسير في الطرق العامة وتلك المُنظمة للمحال العامة ومراقبة الأنشطة الخطرة والمقلقة للراحة وتلك المتعلقة بمراقبة الأغذية وأنواعها ونظافة الأماكن والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة المتعلقة بحماية الصحة العامة وأيضاً من ضمنها حماية البيئة من التلوث ومنع حالات الضوضاء.

إنّ لوائح الضبط وأنظمتها تتخذها الدول كأسلوب وقائي لسد النقص التشريعي الواقع في تشريعاتها الخاصة بالشؤون الإدارية بالنظر لعجز تلك التشريعات أن تنظم وحدها ممارسة الحريات وعدم قدرتها على مراقبة مواكبة تطور المجتمعات بغية معالجة جميع حالات النشاط الإداري والإلمام بها التي ينبغي على الإدارة مجابهتها في هذا الشأن كونها الأقدر على ذلك من خلال تنفيذ القانون، لذلك استلزم الأمر تركه للسلطة التنفيذية ومنحها الصلاحية في ذلك عن طريق هذه الأنظمة واللوائح.

وبالنظر لكون أنظمة الضبط واللوائح تصدر بصيغة أوامر ونواهي وتكون قيمتها كقيمة التشريعات لذلك فان مخالفتها يترتب عليها التعرض للجزاءات كتلك التي تتعلق بمراقبة الأغذية والمحلات أو ممارسة الأعمال الخطرة التي تسبب الأوبئة والامراض المعدية[٢].وهنا لابد أن نذكر ونوضح بأنّ هذه الأنظمة واللوائح كونها تصدر بشأن أعمال الضبط الإداري فإنها تصدر من السلطات الإدارية ويترتب على مخالفتها جزاءً ادارياً، لذلك فإن الهدف منها هو وقائي خاصةً وأنها مرتبطة بجزاءات ادارية يترتب على كل من يخالفها؛ لذلك فهي من الوسائل التي تعتمدها الإدارة و يتم النص عليها صراحة في دستور كل دولة أو قوانينها، وإنّ هذه السلطة تختلف من دولة الى أخرى بحسب نظامها القانوني ففي العراق نجد أنّ المشرع العراقي لم يحدد في قانون حماية وتحسين البيئة هذا الأمر أو الجهة المختصة بإصدار مثل هذه الأنظمة إلا أن بإمكاننا الرجوع الى الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ الذي خلا من نص صريح وواضح بتخويل الجهة المختصة بإصدار مثل هذه الانظمة وانه اكتفى بإصدار الأنظمة التنفيذية ومنح سلطة اصدارها للحكومة بالنص في المادة (٨٠) على: " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين..." نلاحظ إن المشرع اكتفى في هذا النص على منح الصلاحية لمجلس الوزراء فقط بإصدار مثل هذه الأنظمة وكان الأجدر به أن يحدد وبنص صريح السلطة المختصة في المحافظات والأقضية والنواحي بإصدار مثل هذه الاوامر أو على الأقل بتحديد الوزارة المختصة دون الاكتفاء بمنح السلطة لمجلس الوزراء فقط خاصة وأنّ المشرع في قانون حماية وتحسين

---

[١] ينظر: د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان،٢٠٠٦ ، ص ٢٩١ .
[٢] ينظر: د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٢٣.

البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لم ينص صراحة على اصدار تعليمات خاصة بتطبيقهِ وهذا نقص تشريعي واغفال من المشرع كون التعليمات تحدد الجهة الفرعية المختصة بإصدار مثل هذه الأنظمة وكيفية تنفيذها ومراقبة تنفيذها لكي تتحقق الغاية المتوخاة من قانون حماية البيئة بما يفضي ذلك الى حماية حقيقية للبيئة من المخاطر التي تتعرض لها، إلا إننا يجب أن لا نغفل أنّ قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ قد أجاز لوزير البيئة اصدار التعليمات والأنظمة الداخلية لتسهيل تنفيذ قانون حماية البيئة؛ لذلك أصدرت وزارة البيئة تعليمات الوقاية من الأشعة غير المؤينة الصادرة من منظومات الهاتف المحمول رقم (١) لسنة ٢٠١٠ والنظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١.

مما سبق نجد أنّ وسيلة اصدار الأنظمة واللوائح هي احدى الوسائل الفعالة التي تعتمدها الجهات الإدارية ممثلة بهيئات الضبط الإداري فيما تملكها من سلطات لوقاية البيئة من التلوث مثالها لوائح منع تداول المواد والنفايات الخطرة على البيئة واللوائح الخاصة بالتخلص من القمامة حماية للبيئة من التلوث و حفاظاً على نظافتها وجماليتها. ولنا أن ننوه في هذا الشأن إنّ هذه الأنظمة التي تصدر لحماية البيئة يجب أن تكون متناسبة مع الخطر الذي يهددها والذي يجب توقيَه بحيث أن لا تزيد عن الحد المطلوب لحماية البيئة وتوقي تعرضها لتهديد أو خطر بما يترتب عليه من تقييد حريات الأفراد.

ثانياً: القرارات الفردية

تعد الجزاءات الإدارية بصورة عامة قرارات ادارية فردية تقوم جهة الإدارة المختصة اتخاذها كونها المختصة بها قانونا لأجل ضبط أداء الأنشطة التي يمارسها الأفراد أو المنشئات تحقيقاً للمصلحة العامة وحفاظاً على النظام العام[١]. حيث يصدر الجزاء الإداري على شكل قرار اداري من جهة الإدارة المختصة كونه احدى الآليات التي تلجأ إليها الدولة لردع المخالفين.

والقرار الإداري الفردي هو ذلك القرار الذي يخص شخصاً معيناً أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم أو يخص حالة معينة أو حالات محددة كقرار منح رخصة أو إجازة أو قرار تعيين موظف أو عزله أو ترقيته أو معاقبته[٢].

تتمثل هذه القرارات بأوامر أو تراخيص تصدر بقصد الحفاظ على النظام العام مثالها الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو الأمر الصادر بمنح ترخيص لفتح محل تجاري. وتصدر القرارات الإدارية حينما تعجز لوائح الضبط وأنظمتها عن حماية النظام العام لذلك تلجا جهات الضبط المختصة إلى اصدار قرارات فردية تخص شخص معين أو أشخاص معينين أو محددين لمواجهة الخطورة التي تقع على البيئة وحماية النظام العام، فهي تتمثل بمجموعة قرارات وأوامر ادارية تصدر عن سلطات الضبط الإداري البيئي والخاصة بفرد معين أو مجموعة أفراد معينين أو محددين بأسمائهم أو بصفاتهم بهدف الحفاظ على النظام العام البيئي مثالها الأمر الصادر بالامتناع عن منح ترخيص لمنشأة معينة كونها تسبب تلوث للبيئة أو منع دخول أحد الأفراد للصيد من داخل المحميات الطبيعية أو الأمر بمنع دخول سفينة معينة الى المياه الإقليمية كونها تحمل مواد ملوثة أو مشعّة أو غير ذلك من الأوامر التي تصدر لأجل حماية البيئة من أي نوع من أنواع التلوث، وكمثال على هذه القرارات القرار رقم (٢) لسنة١٩٩١ الصادر بشأن تصريف مياه الفضلات من الوحدات السكنية والمحلات العامة الى الأنهار مباشرة والقرار رقم (١) لسنة١٩٩١ الصادر من مجلس حماية وتحسين البيئة بشأن منع قطع الأشجار والقرار رقم(٣) لسنة١٩٩١ بشأن ضخ

---

[١]) ينظر: د. فرج سالم محمد الاوجلي، الجزاءات الإدارية، المجلة القانونية، ليبيا، ص١١٩٨ .

[٢]) ينظر: د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩، ص ٣٦٨ .

مياه الشرب والقرار رقم(٤) لسنة١٩٩١ بشأن السيارات المحملة بالمشتقات النفطية والقرار رقم(٥) لسنة١٩٩١ بشأن تصريف مياه المجاري المنزلية والقرار رقم (٦) لسنة١٩٩١ بشأن استخدام السيارات المخصصة لنقل المياه.

ثالثا: التنفيذ الجبري

يعرف التنفيذ الجبري كأحد الوسائل الإدارية لحماية البيئة من التلوث بأنه عبارة عن حق الإدارة في استعمال القوه لتنفيذ أوامرها وقراراتها الضبطية على الأفراد دون الحاجة للحصول على إذن سابق من القضاء ابتغاء المحافظة على النظام العام[١]. فبحسب هذا التعريف نرى أنّ التنفيذ الجبري هو استعمال الإدارة لسلطتها في الخروج على القاعدة العامة التي تقضي بالحصول على إذن مسبق من القضاء عند استعمال القوة، فهنا تكون الإدارة استعملت قوتها وسلطتها لإتخاذ اجراءاتها اللازمة في حماية البيئة. فوسيلة الإدارة هنا أو سلطتها جاءت كإستثناء على الأصل العام لحفظ النظام العام بعناصره المعروفة. وهذا يعني إنّ للسلطات المختصة بحماية البيئة من التلوث الحق في استعمال القوة لإجبار الاشخاص- الطبيعية والمعنوية منها- على تنفيذ أوامرها وقراراتها البيئية كحالة استخدام الإدارة القوة الجبرية لمكافحة التلوث لتفادي الأخطار المهددة للبيئة وكذلك حالة مصادرة الأجهزة والآلات التي تسبب تلوث للبيئة أو الاستيلاء على الأغذية الملوثة ومصادرة الأغذية الفاسدة المعروضة للبيع في الاسواق[٢].

وبهذا فان التنفيذ الجبري يتسم بطابع القوة والقسر ويحمل القسوة كون الإدارة تخرج بها عن القواعد العامة المألوفة؛ فهي تستعمل سلطاتها هنا بصيغة عمل مادي على خلاف وسيلتي القرار الإداري والأنظمة التي تكون بصيغة عمل قانوني، ففي التنفيذ الجبري تقوم الإدارة بإجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها الفردية لحفظ النظام العام مستعملة في ذلك القوة وتبعاً لذلك وبالنظر لكون هذه الوسيلة تنطوي على مخاطر على حقوق الأفراد وحرياتهم لذلك نجد أن الفقه و القضاء قد وضعا شروطاً مع تحديد تلك الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء الى التنفيذ الجبري[٣]:

أولاً: وجود نص تشريعي يجيز للإدارة تنفيذ قراراتها عن طريق القوة أو التنفيذ الجبري؛ وهذا يعني لكي تستعمل الإدارة هذه الوسيلة يجب أن يكون هناك نص قانوني صريح ومباشر يجيز لها استعمال القوه واجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها، ففي قانون حماية و تحسين البيئة العراقي نجد أن المشرع منح وزير البيئة سلطه ايقاف العمل في أية منشأة أو معمل أو أي جهة ملوثة للبيئة أو غلقها مؤقتاً حتى ازالة المخالفة[٤].

ثانيا: حالة عدم وجود أي وسيلة قانونية أخرى تمنح الإدارة السلطة لتنفيذ قراراتها، وعندها لا يكون هناك أي مانع أمامها في استعمال القوه واللجوء الى التنفيذ الجبري لضمان احترام النصوص القانونية وعدم تعطيل تطبيقها، حيث أنّ مهمة تطبيق النصوص القانونية تقع على عاتق الإدارة التي تلتزم لأجل ذلك بإتخاذ وسائل معينة. إلا أنّ هذا الامر لا نجد له تطبيق في قانون حماية البيئة أو القوانين المعنية بشؤون البيئة والتلوث سوى النص الوارد في قانون العقوبات بالقول: " يعاقب بالحبس... أو بغرامة... كل مَن خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو هيئه رسمية أو شبه رسمية ضمن سلطاتها القانونية أو لم يمتثل لأوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك

---

١) للتفصيل ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص٣٩٢.
٢) ينظر: د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص٢٩٧.
٣) أشار الى هذه الآراء د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص٣٩٣.
٤) للتفصيل ينظر نص المادة (٣٣) من القانون.

السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون" من الملاحظ أن هذا النص عام لا يشمل مجال حماية البيئة بشكل صريح فيما يتعلق بتنفيذ النصوص واللوائح البيئية وما يترتب على ذلك من جزاءات قانونية لكن ارتأينا ذكره كونه نص عام يعاقب على حالات عدم امتثال الأفراد للأوامر الصادرة من الإدارة والخاصة بتنفيذ القوانين ولهذا يمكن اعتماده أيضا في مجالات حماية البيئة بتنفيذ تلك الاوامر الصادرة من الجهات المذكورة في النص وفي حال مخالفتهِ من قبل الأفراد فانهم يعرضون أنفسهم للعقوبة.

ثالثا: حال الضرورة والاستعجال التي توجب على الإدارة أن تتخذ اجراءاتها لأجل تنفيذ قراراتها اذا تطلبت ظروف الحال السرعة في تنفيذها لأجل دفع الخطر الحال والمحدق، لذلك تلجأ الإدارة الى استعمال القوة المادية عن طريق التنفيذ الجبري لدفع ذلك الخطر بإتباع الطرق القانونية العادلة حتى ولو عند غياب نص قانوني يبيح للإدارة استعمال القوة المادية في هذه الحالة لأن الضرورة تستوجب من الإدارة وتلزمها باتخاذ اجراءاتها في هذا الشأن ودون حاجتها لإنتظار حكم من القضاء بل ان الضرورة تبيح لها أيضاً مخالفة نص قانوني يمنعها من هذه القوة توخياً لوقوع الخطر والضرر تطبيقاً لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات[١]. مثال ذلك حالة اجراءات الإدارة لإطفاء الحرائق التي تشب في المناطق السكنية مثلا أو في الغابات والتي تنبعث منها غازات سامة أو أضرار بيئية مختلفة، وبهذا الشأن نجد أنّ قانون حماية البيئة اكتفى بالنص في المادة (٣٣) على: " أولاً: للوزير أو مَن يخوله انذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوّث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ بالإنذار". اضافة لما سبق يجب مراعاة أنّ التنفيذ الجبري يجب أن يكون بالحد الادنى والضروري وبالقدر اللازم والمطلوب لتحقيق الغرض منه؛ أي أن الإدارة تلجأ الى استخدام القوة والاجبار لتنفيذ قراراتها فيما هو ضروري لتفادي ما قد ينتج من أضرار عند عدم التنفيذ، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري أو الجهات الإدارية المختصة استخدام وسائل أخرى أو متعددة تكون غير ضرورية أو إنها تتعسف باستخدام تلك القوة دون أي مبرر، فاذا ما لجات الى ذلك فإن عملها يكون غير مشروع ومستحق للطعن بالإلغاء. وهذا يعني أنّ الإدارة ممثلة بسلطات الضبط الإداري تكون ملزمة بتحقق الشروط التي تمنحها سلطة استخدام القوة واللجوء الى التنفيذ الجبري طبقا للقواعد العامة في سبيل حماية البيئة.

---

[١] للتفصيل ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص٣٩٢. وقد نم المشرع العراقي حالة الضرورة في المادتين (٢١٢ و ٢١٤) من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩١ المعدل.

الفرع الثاني

القواعد التي تحكم فرض الجزاءات الإدارية

تتمثل بثلاثة قواعد أساسية بحسب وجهة نظرنا وهي:

أولاً: لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص

إنّ مقتضى هذا المبدأ في مجال الجزاء الإداري يعني أنّ هناك سلطة مشرعة تقرر الجزاء الإداري وأخرى تطبقه بإنزال هذا الجزاء على الواقعات المخالفة للقانون[١].

ويترتب على إعمال هذا المبدأ نتيجة مفادها أنّ الإدارة لا يمكن لها اتخاذ إجراء لم يصرّح به المشرع لها لأمرين؛ إما إن المشرع لم يُجز مثل هذا الجزاء اطلاقاً أو أنه أجاز به وشرعه لكنه عهد بسلطة اتخاذهِ لجهة أخرى غير الإدارة كالقضاء مثلا وعندها اذا اتخذت الإدارة مثل هذا الجزاء فيكون عملها هذا من أعمال الغصب[٢].

ثانياً: شخصية الجزاء الإداري

إنّ مبدأ الشخصية في المجال الجزائي يعني عدم انزال العقاب أو الجزاء على غير شخص مرتكب الجريمة وانما لابد أن يحدد النص القانوني السلوك المؤثم لشخص مَن يقع عليه العقاب أو الجزاء الإداري فلا يكفي مجرد نص القانون على جزاء او عقاب معين ولكن لابد ان يتحدد هذا الجزاء على فعل معين او على شخص المجرم تحديداً نافياً للجهالة وأن يكون محلاً للعقاب أو الجزاء[٣].

إنّ مبدأ العقوبة مبدأ دستوري نصت عليه المادة (١٩/ثامناً) من الدستور العراقي النافذ. وهذا يعني أن شخصية العقوبة ومثلها الجزء الإداري أمر ثابت دستورياً لا يمكن الخروج عليه.

إنّ مبدأ شخصية الجزاء الإداري بحسب قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر يتفق مع عينيتهِ وهذا يندرج من ذاتية النطاق الإداري وخصوصية أعمالهِ بحيث أنّ الجزاء اذا كان يوصف بأنه شخصي فإنه يتفق مع كونه عيني طالما كانت هذه العين هي محل المخالفة الإدارية على أساس أنّ الشخصية هنا لا تتعلق بإنزال الجزاء على شخصٍ بصفتهِ وإنما يمتد أيضا الى اتخاذه في مواجهة احدى الأعيان سواءً كانت عقاراً أو غير ذلك، فقد أشارت المحكمة بقولها الى: " لئن كانت عقوبة الغرامة المقضي بها هي عقوبة شخصية لا يُسأل عنها إلا المحكوم ضده إلا أن إزالة العقار المُقام دون ترخيص هي عقوبة عينية تنصب على العقار ذاته ومن ثم يتعين تنفيذها على العقار أيا كان مالكه أو حائزه في تاريخ التنفيذ"[٤].

كما قضت في حكمٍ آخر حديث بأن القرارات الإدارية الصادرة في الإزالة أو تصحيح مخالفات البناء هي قرارات عينية تنصب على المخالفة نفسها بغض النظر عن مالك العقار أو شخص المخالف ومن ثم

---

[١] ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة، مصدر سابق، ص٥٤.
[٢] ينظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٤٣.
[٣] أشار الى هذا التعريف د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط القانونية...، المصدر السابق، ص١٠٢.
[٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في ٤يناير ١٩٨٦، الطعن رقم ٨٠٧ لسنة ٣١ قضائية، مجموعة السنة الحادية والثلاثين، ص٧٧١.

لا يترتب على صدور قرار الإزالة أو التصحيح ضد غير المالك الحقيقي أو شخص المخالف بطلانه أو عدم مشروعيتهِ[١].

ثالثاً: عدم رجعية الجزاء الإداري الى الماضي

لكون الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية فانه يخضع لذات الأصول التي تحكم النظام الجزائي ومن أبرزها عدم الرجعية، فالجزاء الجنائي لا يطبق إلا على ما اكتمل من الوقائع حين تطبيق القانون الذي يجرمها وهذا بحد ذاته يمثل قيداً على السلطة المشرعة بعدم استطاعتها اقرار جزاء جديد على وقائع تمت قبل نفاذ النص المقرر لتلك الوقائع، وهذا ما يؤكد لنا وجود ارتباط وثيق بين مبدأ المشروعية وبين مبدأ عدم رجعية الجزاء ومن مقتضى هذا الارتباط انه إذا كانت السلطة التشريعية هي المنوط بها تحديد الجزاءات والعقوبات فان مبدأ عدم الرجعية يستوجب أن لا يُعاقب شخص عن سلوك لم يكن مجرماً وقت ارتكابه أو وقوعه لأنه حينذاك لم تكن قد امتدت يد المشرع بتأثيم هذا الفعل فلا يسوغ للجهة المختصة أن تُعاقب عليه ما لم يؤثم أو يجرم قانوناً.

إنّ مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري يجد أساسه في جانبين؛ أولهما صدوره بصيغة قرار اداري شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى أيا كان نوعها و ثانيهما فهو عقاب كالعقوبات الجنائية والتأديبية وهو يخضع للمبدأ الدستوري الذي يقضي بعدم رجعية القوانين التي نصت عليها المادة(١/ تاسعاً) من الدستور العراقي النافذ. وبهذا يكون مبدأ عدم الرجعية مبدأ دستورياً ثابتاً لا يمكن حتى للمشرع الخروج عليه بأن يجيز للإدارة بنص قانوني سلطتها بإنسحاب أثر الجزاء على الماضي، وهذا يعني أن مبدأ عدم الرجعية ليس ملزماً بالنسبة للجزاءات الجنائية فحسب وانما هو ملزم بالنسبة لجميع الجزاءات ذات الطابع العقابي ومن ضمنها الجزاءات الإدارية. إلا إنّ هذا المبدأ يرد عليه استثناءان بموجبهما يمتد القانون الجديد الى الماضي ليطبق على تلك المخالفات التي وقعت في ظل القانون القديم؛ ففي الجانب الإداري يشمل هذا **الاستثناء الأول** المخالفات المستمرة التي هي عبارة عن سلوك آثم يمتد لفترة زمنية غير محددة أو غير معلومة تبدأ من تاريخ سريان قانون معين وتستمر حتى نفاذ قانون جديد ومن ثم فإنها تخضع لهذا الاخير رغم أنّها بدأت في ظل القانون القديم[٢]. وهو ما نص عليه المشرع العراقي في المادة (٣٦) من قانون حماية وتحسين البيئة بالقول: " تمنح المنشآت القائمة قبل نفاذ هذا القانون مهلة (٣) سنوات من تاريخ نفاذه لترتيب أوضاعها وفقاً لأحكامهِ... " . وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر من إن الشخص الذي يقيم بناء بدون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد حتى ولو كان قد شدد الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة قائمة وقت نفاذه، فالاستمرار هنا وعلى نحو ما قضت به المحكمة باقيا مع بقاء العقار المخالف[٣]. **والاستثناء الثاني** يتعلق بإنسحاب أثر الجزاء الإداري الى الماضي اذا كانت فيه مصلحة أكثر من غيره؛ وذلك بتطبيقهِ على مخالفات وقعت في ظل جزاء آخر كان نافذ التطبيق قبل تشريع و إقرار الجزاء الجديد[٤].

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩ فبراير ٢٠٢٠ ، الطعن رقم ٥٢,٤٧٤ ، لسنة ٦٢ قضائية عليا ، مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٦٥، ص٦٣١ .

٢) ينظر: د. يسر أنور علي، شرح النظريات العامة للقانون الجنائي، الكتاب الأول، القاهرة،١٩٩٠، ص ١٣٤ .

٣) المحكمة الإدارية العليا ١١ مايو ١٩٨٥ الطعنان رقم ٨٦٩ و ٨٨١ لسنه ٢٧ القضائية، مجموعة السنة الثلاثين، الجزء الثاني، ص١٠٤٦ .

٤) ينظر: علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، ع ١٥، ص٢٢٧.

- **خاتمة**:

- أولاً: الاستنتاجات:

١- يعد الجزاء الإداري أحد أنواع القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة مستهدفة منه حماية النظام العام من خلال اتقاء أي اعتداء أو خرق للنظام العام الذي يقع بمخالفة القوانين والأنظمة.

٢- يتميز الجزاء الإداري بأنه أسلوب عقابي علاجي تتخذه جهة الإدارة بعيداً عن القضاء، وهذا ما يميزها عن غيرها من الجزاءات مثل الجزاء التأديبي والتعاقدي اللذين تتخذهما الإدارة بموجب الرابطة التي تربطها بالشخص المتعرض للجزاء؛ ففي الأول تكون هناك رابطة وظيفية وفي الثاني تكون هناك رابطة عقدية وانه جزا عقابي ردعي، هذا بالإضافة الى اختلاف الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي وبالأخص من حيث الجهة وكونه جزاء عقابي ردعي .

٣- إنّ الصفة الردعية للجزاء الإداري هي مصداق أهميته لحفظ النظام العام وحماية البيئة من التلوث خاصة ان بالإمكان عدّهُ بديلاً عن الجزاء الجنائي في بعض المخالفات التي لا تستوجب عقوبات قاسية كالعقوبات الجنائية وإنما يتم تلافيها أو ردعها وعلاج أضرارها بفرض الجزاء الإداري كلما كان كافيا لتحقيق الغاية المطلوبة وهي توقي الخطر الواقع وتدارك مضاره.

٤- إنّ أهم ما يتصف به الجزاء الإداري هو صدورهُ بناءً على ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة؛ لذلك فان الجهة التي لها سلطة ايقاعه و فرضه هي سلطة ادارية عامة بعيداً عن المحاكم، كما أنّ هذا الجزاء يكون عاماً شاملا لجميع الأفراد طالما وقعت منهم مخالفة للقوانين والأنظمة دون أن يكون مقيداً بفئة معينة أو طائفة محددة.

٥- تتنوع الجزاءات الإدارية الى نوعين رئيسيين؛ منها ما تكون مالية تصيب الجانب المالي لمن تفرض عليه ومنها ما تكون غير مالية تمس الشخص في جوانب أخرى من حقوقهِ ونشاطاتهِ وأعمالهِ التي يستفاد منها. وهذه الأنواع مُنظمة قانوناً لذلك لا يجوز للإدارة فرض أي جزاء اداري إلا وفقاً لما هو مقرر قانوناً.

٦- أنّ الطابع الوقائي والعلاجي للجزاء الإداري يتجسد من خلال المجالات الضرورية واللازمة لتطبيقه فيها والتي تتمثل بسلطات الضبط الإداري لأجل حماية النظام العام بعناصره الثلاثة والتي بمجملها تصب في حماية البيئة من التلوث من شتى النواحي وهو ما يكفل بالنتيجة أهم حق من حقوق الأفراد ألا وهو الحق في الأمن البيئي.

٧- تنوع الأساليب التي تعتمدها الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية ما بين الأنظمة واللوائح، والقرارات الإدارية التي تتخذها بإرادتها المنفردة، هذا فضلاً عن أسلوب القوه والتنفيذ الجبري على الأفراد لحملهم على تطبيق قراراتها وهي أساليب قانونية تدخل ضمن صلاحياتها المقررة لها قانوناً كونها تستهدف دائما حمايه النظام العام.

٨- زيادة على ما سبق توصلنا الى أنّ الإدارة وهي تمارس صلاحية فرض الجزاء الإداري إنما تتقيد بقواعد قانونية جزائية لا يمكن لها أن تميل عنها ضماناً لمبدأ المشروعية كونها قواعد قانونية عامة في المجال الجزائي.

ثانياً: التوصيات:

بناءً على ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة الى أهمية الجزاءات الإدارية ودورها وقائياً وعلاجياً لتلك الحالات التي تشكّل انتهاك للقوانين والتعليمات المنظمة لشؤون البيئة من شتى المجالات في الوقت

الذي نكون فيه نحن في العراق بأمس الحاجة الى مثل هذه الجزاءات وما يتعلق بها من اجراءات ادارية فعالة غائبة في واقعنا الأمر الذي ترتب على غيابها تلوث واضح للبيئة يضر بصحة الانسان ويمس ممارسة كافة حقوقه، كل هذا أثبت لنا أهمية دور هذه الجزاءات وكونها غائبة في واقع حياتنا الحالية وهذا كله يرجع الى قصور السلطات العامة في هذا المجال من حيث تفعيل رقابتها واجراءاتها الخاصة بهذا الشأن فيما يتعلق بتنفيذ نصوص قانون حماية البيئة وعدم تعرضها لأي اخلال أو اعتداء يترتب عليه تلوثها؛ لذلك سنقدم هنا عدداً من المقترحات نوصي بها المشرع العراقي لعله يأخذها على محمل الجد والواقعية لتكون بيئة البلد بشكلٍ أكثر رونقاً ومتناسباً مع صحة الانسان العراقي وهو ما يكرس بالنتيجة فعالية حقوقه التي هي منظمة دستورياً وقانوناً:

١- من الواجب على المشرع العراقي تعديل قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بحيث يجعل بين نصوصه وبشكلٍ صريح عقوبات أخرى بوصف جزاءات ادارية غير الغرامة والسجن التي اكتفى بهما بين ثنايا هذا القانون كعقوبتين اساسيتين لا ثالث لهما، وكأنه اعتمد فقط على العقوبات الجنائية في مجال حماية البيئة وهذا أمر غير منطقي واهدار لقيمة وأهمية البيئة بمختلف مجالاتها بالنظر- كما ذكرنا- أنّ الجزاءات الإدارية لها أهمية بالغة في تحقيق الغاية منها وهي حماية البيئة من التلوث العام وحماية النظام العام بصورة عامة.

٢- تفعيل دور رقابة القضاء على سلطات الإدارة في فرض هذه الجزاءات بين ثنايا القانون المذكور كون القضاء هو الضمانة الأساسية والحامي لحقوق الأفراد وحرياتهم وهو الملاذ الآمن لكل الاطراف سواءً كانوا أفراداً أو الإدارة ذاتها، الامر الذي يحقق العدالة أمام أي تعسف قد يقع من جهة الإدارة أو أمام أي خطأ فادح يقع من الأفراد؛ لذلك لابد للمشرع أن ينص ضمن قانون حماية البيئة على رقابة القضاء على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية. وإنّ أهمية هذه الرقابة القضائية تتأتى اعمالاً لمبدأ حسن النية وخاصة لتلك الجزاءات المتخذة في مجال الضبط الإداري.

٣- على الجهة المعنية (مجلس الوزراء أو وزارة البيئة) الإسراع في اصدار تعليمات تُسهل تنفيذ أحكام القانون لمراقبة ومتابعة تنفيذ نصوصه بشكل فعلي؛ كون بيئتنا تحتاج الى مثل هذه الجزاءات وفعاليتها لحمايتها من التلوث في شتى المجالات، وإلا نكون أمام هدر لقيمة وأهمية القانون المذكور وأنه يبقى مجرد حبر على ورق كما هو الوضع حالياً.

٤- تعديل نص المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ يتضمن اضافة الى الوزير تحديد الجهة المختصة في هذا المجال بذكرها وعدم الاكتفاء بعبارة (مَن يخوله). ومن المستحسن أن يكون هذا التخويل للمحافظ أو مدير البلدية أو القائم مقام أو الجهات الفرعية داخل المحافظات والأقضية لتكون هناك فعالية لتطبيق هذه المادة وامكانية اتخاذ الاجراءات الإدارية وفرض الجزاءات بأسرع وقت ممكن والكيفية المطلوبة قانونا لتحقيق الاغراض المستهدفة منها. وإنّ تحديد هذه الجهات يحقق غاية النص بأنّ كل جهة ستعرف مسؤوليتها في هذا المجال وهو ما يؤدي بالنتيجة الى فعالية تطبيق هذه المادة بل وتطبيق القانون بأكملهِ.

٥- تعديل نص المادة (٣٥) من القانون التي تعاقب بالسجن مده لا تزيد على عشر سنوات بتوسيع هذا النص ليشمل تشديد العقوبة في حالة اقترانها بظرف مشدد كإرتكاب الفعل المخالِف الملوث للبيئة أكثر من مرة(حالة العَود) وفقاً لأحكام قانون العقوبات طالما العقوبة هنا جنائية.

٦- ترتيبا على توصيتنا بالرقابة القضائية نوصي المشرع بإضافة نص الى القانون أو ايراد تشريع متكامل يقضي بمسؤولية الموظفين المسؤولين عن حماية البيئة انضباطياً في حالة اخلالهم عن أداء واجباتهم بتقرير تقصيرهم فيها واحالتهم الى لجان تحقيقيه في هذا المجال.

- **المصادر**:

اولاً: **الكتب**:

١. د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢. د. أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٣.
٣. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨.
٤. د. سليمان طارق عبد الوهاب، المدخل في علم العقاب الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٥. د. سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية - دراسة مقارنة-، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٦٧.
٦. د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٧. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

- ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

- ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

- ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الاسكندرية.

٨. د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٦٤.
٩. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأه المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
١٠. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩.
١١. د. مصطفى أبو زيد فهمي:

- القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

- القانون الإداري، ج٢، من دون جهة نشر، الإسكندرية،١٩٩٠.

١٢. محمد باهي ابو يونس:

- الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة، ط٢، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٣.

- الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٠.

١٣. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

١٤. د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية.

١٥. د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص١٣٥.

١٦. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٩١، ص٣٩٥.

١٧. د. وحيد محمود ابراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"، القاهرة، ١٩٩٨.

١٨. د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان،٢٠٠٦.

١٩. د. يسر أنور علي، شرح النظريات العامة للقانون الجنائي، الكتاب الأول، القاهرة، ١٩٩٠.

ثانياً: الرسائل و الاطاريح:

١. بشار رشيد حسين المزوري، الجزاءات الإدارية العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٢٠.
٢. ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، النظام التأديبي(الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠١.
٣. محمد شريف اسماعيل، سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.، ٢٠٠٦.
٤. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٤.

ثالثاً: البحوث العلمية المنشورة:

١. د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر ابراهيم، الاساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع٢، السنة٦.
٢. سالم صويح سيف علي الكتيبي، الدور الوقائي للضبط الإداري البيئي، بحث منشور في المجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، ليبيا.
٣. علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، ع ١٥.
٤. د. فرج سالم محمد الأوجلي، الجزاءات الإدارية، المجلة القانونية، ليبيا.
٥. د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر، ١٩٦٢.

رابعاً: القوانين:

١. القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
٢. قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل

٣. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.
٤. الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
٥. قانون حماية البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.