سياسة الحد من العقاب خارج إطار القانون الجنائي "دراسة مقارنة".

The policy of reducing punishment outside the framework of criminal law "a comparative study"

بحث مشترك مقدم من قبل
الاستاذ الدكتور عادل كاظم سعود
الباحثـــة فاطمة درو ملوح
جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصـــة.
لقد تبنت التشريعات الجنائية الحديثة سياسة الحد من العقاب بأشكال مختلفة ، فمن التشريعات ما ذهب الى تطبيق هذه السياسة في اطار القانون الجنائي ، ومنها من لم يكتف بتطبيق تلك السياسة في اطار القانون الجنائي ، انما عمد الى تطبيقها خارج نطاق القانون الجنائي ، وتمثل ذلك بما يعرف بالجزاء الاداري أو القانون الاداري الجنائي ، وذلك لأن سياسة الحد من العقاب في إطار القانون الجنائي ، لم تعد كافية لتحقيق أهداف هذه السياسة.

الكلمات المفتاحية: سياسة الحد ، قانون العقوبات الاداري ، موقف القوانين المقارنة ، القانون الجنائي ، الجزاءات الادارية.

Abstract.
Modern criminal legislation has adopted the policy of limiting punishment in various forms. Some of the legislations applied to implement this policy within the framework of the criminal law, and some of them were not satisfied with the application of this policy within the framework of the criminal law, but rather applied it outside the scope of the criminal law. It is known as administrative penalty or criminal administrative law, because the policy of limiting punishment within the framework of criminal law is no longer sufficient to achieve the objectives of this policy.

Key words: Limit policy , Administrative Penal Code , The position of comparative laws , Criminal Law , Administrative penalties.

المقدمــة.

أولاً / التعريف بالموضوع.

لقد كانت العقوبة السبيل الوحيد للدفاع عن المجتمع ضد الجريمة وتحقيق الردع العام والخاص ، ولكن الحقيقة اثبتت بعدم نجاح العقوبات الجنائية التقليدية ، كأداة للقضاء على الجريمة في المجتمع ، فقد لوحظ أن الإجرام في المجتمع في تزايد ، فكان لا بد من ايجاد وسائل بديلة للعقوبات ، من أجل تحقيق الأهداف التي تروم العقوبات تحقيقها ، فظهرت سياسة الحد من العقاب التي تعد من السياسات المهمة التي جاءت في اطار اصلاح النظام العقابي الذي اخذت به السياسة الجنائية المعاصرة ، وقد تبلورت هذه السياسة نتيجة لتغييرات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية التي أدت إلى بروز أفكار جديدة تختلف عن تلك التي كانت سائدة سابقاً ، تغير بموجبها الهدف التقليدي للعقوبة الذي يقوم على مجرد الإيلام والجزاء عن إرتكاب الجريمة ، والإتجاه الى تهذيب وإصلاح مرتكبها ، كما أن مكافحة الجريمة لم يعد قاصراً على البحث في الجريمة وشخصية الجاني ، إنما شمل البحث عنها بوصفها ظاهرة اجتماعية ، تشترك قطاعات المجتمع كافة في مكافحتها لذا ظهرت الفلسفة العقابية التي تنادي بالحد من العقاب.

ثانياً / أهمية الموضوع.

تكمن أهمية الموضوع في الوقوف على سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي لما لها من دور كبير في تحقيق أهداف السياسة العقابية ، بعيداً عن الجزاء الجنائي ، الذي أثبت الواقع العملي عدم جدواه في تحقيق أهدافه في مكافحة الجريمة ، واللجوء الى قانون العقوبات الاداري في بعض أنماط الجرائم.

ثالثاً / إشكالية الموضوع.

تتمحور إشكالية بحثنا في التعرف عن سياسة حديثة استحدثتها السياسة الجنائية المعاصرة عرفت بسياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، ومن ثم الإجابة عن بعض التساؤلات المتمثلة بالآتي :

هل يمكن أن يكون الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ؟ وإذا ما وجد حد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي فما المقصود به ؟ وما الصور التي يمكن أن تتم بها سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ؟ وهل من أهداف معينة تبغي هذه السياسة تحقيقها ؟ وهل تبنى المشرع العراقي سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي؟ وما موقف التشريعات المقارنة منها ؟

رابعاً / منهجية الموضوع.

اعتمدنا في إعداد بحثنا على المناهج الآتية:

1. **المنهج الاستقرائي:** وذلك بإستقراء النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي في القانون العراقي والقوانين المقارنة.
2. **المنهج التحليلي :** وذلك بتحليل النصوص القانونية ، والآراء الفقهية ، والأحكام القضائية ، ذات الصلة بموضوع البحث.

خامساً / هيكلية الموضوع.

سنبحث الموضوع في مبحثين نخصص المبحث الأول لبحث مفهوم سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، ونبحث في المبحث الثاني أهداف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، وموقف القوانين منها.

المبحث الأول/مفهوم سياسة الحد من العقاب.[1]

تعد سياسة الحد من العقاب من السياسات الحديثة إذ يعود ظهورها الى عام 1970 ، فهي من السياسات التي ظهرت للحد من الإسراف التشريعي في العقاب والخروج من الأعباء الثقيلة التي نتجت عن الركون إلى أداة التجريم والعقاب في القانون الجنائي ، وذلك من خلال مواجهة أي شكل من أشكال الانحراف الاجتماعي ، ومن اجل تسليط الضوء على مفهوم سياسة الحد من العقاب سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين ، نخصص المطلب الأول منه الى تعريف سياسة الحد من العقاب بصورة عامة ، وأما المطلب الثاني فسنتناول فيه مفهوم سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

المطلب الاول/ تعريف سياسة الحد من العقاب.

من أجل الوقوف على تعريف سياسة الحد من العقاب ينبغي بيان التعريفات الفقهية التي طرحت فيه ، عليه سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول منه تعريف الفقه الغربي لسياسة الحد من القاب ونبحث في الفرع الثاني منه تعريف الفقه العربي لسياسة الحد من العقاب.

الفرع الاول/تعريف الفقه الغربي لسياسة الحد من العقاب.

لقد تعددت التعريفات التي طرحت لسياسة الحد من العقاب وتباينت بين الوضوح والدقة في بعضها ، وغموض البعض الآخر منها ، فضلاً عن التداخل و مفاهيم أخرى، هذا وقد أدت حداثة المفهوم على عدم الاتفاق على مدلوله بشكل دقيق ، ومن أجل الوقوف على هذا الموضوع بكل تفصيلاته سوف نتناول تعريف الحد من العقاب في الفقه الغربي، ثم نستعرض التعريف في الفقه العربي ، إذ طرح **الفقه الغربي** تعريفات عديدة[2].فقد عُرف من قبل الأستاذ **(R.J. Bonnie)**[3] بأنه (الإلغاء التام لأي جزاء مهما كان نوعه). وفي الحقيقة لا يمكن التسليم بهذا التعريف لأنه ليس بالضرورة الغاء العقاب تماما في سياسة الحد من العقاب. أما الأستاذ **(Leclercq)** فقد عرفه بأنه (إلغاء التجريم وبالتبعية إلغاء للعقوبة أيضا) ، وبهذا فإنه خلط بين الحد من التجريم والعقاب فلا يمكن ان يكون هناك حداً للتجريم ، ما لم يرافقه حد للعقاب ، هذا وقد اوضحت اللجنة الاوربية للمشكلات الجنائية بأن سياسة الحد من العقاب تشمل أوجه التخفيض داخل النظام الجنائي برمتها ومن امثلتها تحويل الجناية الى جنحة ، وتحويل الجنحة الى مخالفة ، كذلك يشمل حالات استبدال عقوبات بعقوبات اخرى ابسط منها. [4] ويقترب من تعريف اللجنة الاوربية للحد من العقاب تعريف الأستاذ **(Levasseur)** [5] الذي عرفه بأنه (المحافظة على التجريم لكن بتخفيف العقاب) ، وما يؤخذ على التعريفين السابقين انهما قصرا الحد من العقاب داخل النظام الجنائي فقط ، في حين الحد من العقاب يمكن ان يتم خارج نطاق القانون الجنائي ، وهذا ما سنتناوله في موضع لاحق من دراستنا .

وقد عرف وزير العدل الايطالي(**Repeal**) [6] لحد من العقاب بأنه (التحول من أشكال الجرائم الجنائية الى جرائم مدنية أو إدارية وذلك بإستبدال العقوبة بجزاء غير جنائي).وقد جاء تعريف **(Pradel)** مشتملاً على معنى اوسع من التعريفات السابقة إذ شمل الحد من العقاب داخل النظام الجنائي وخارجه ، إذ عرفه بأنه (أي شكل من أشكال التخفيف داخل النظام الجنائي أو التخلي عن النظام الجنائي لصالح نظام جنائي آخر كالقانون المدني أو القانون الاداري).

الفرع الثاني/تعريف الفقه العربي لسياسة الحد من العقاب.

لقد وجدت تعريفات عديدة للحد من العقاب ومنها تعريف (د. أمين مصطفى محمد) الذي جاء فيه (التخلي عن النظام الجنائي لصالح نظام قانوني آخر يأخذ على عاتقه مكافحة بعض أنماط الجرائم التي يتخلى عنها القانون الجنائي لمصلحتهِ).فبموجب هذا التعريف يتم نزع الصفة الجرمية عن السلوك واباحته من الناحية الجنائية ، مع بقائه غير مباح طبقا لفروع القانون الاخرى.أما تعريف د.أحمد فتحي سرور للحد من العقاب فقد تمثل بـ (ان الحد من العقاب لا يعني بالضرورة إلغاء العقاب تماماً ، انما يعني أما الغاء بعض العقوبات أو منع تعدد العقوبات)[7].والملاحظ على هذا التعريف أنه اقدر من التعريفات السابقة على استيعاب فكرة الحد من العقاب كونه يشمل جميع اشكال الحد من العقاب.

المطلب الثاني/ مفهوم سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

لقد تبنت التشريعات الجنائية الحديثة سياسة الحد من العقاب بأشكال مختلفة ، فمن التشريعات ما ذهب الى تطبيق هذه السياسة في اطار القانون الجنائي ، ومنها من لم يكتف بتطبيق تلك السياسة في نطاق القانون الجنائي ، انما عمد الى تطبيقها خارج نطاق القانون الجنائي ، لذا ومن أجل الالمام بالموضوع سوف نتناول اشكال الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي كونها مدار بحثنا ، وللإحاطة بالموضوع علماً ، سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول لتعريف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، ونبحث في الفرع الثاني منه أشكال سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

الفرع الاول/ تعريف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

على الرغم من تنوع أشكال الحد من العقاب في نطاق القانون الجنائي ودورها المهم في خدمة سياسة الحد من العقاب ، إلا إنها لم تعد كافية لتحقيق تلك السياسة ، لذا ظهر ما يعرف بسياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، وتمثل ذلك بما يعرف بالجزاء الإداري أو القانون الإداري الجنائي [8] الذي يراد به (القانون الذي ينص على جرائم إدارية ويحدد جزاءات إدارية توقعها جهة الإدارة ، فضلاً عن تحديد الإجراءات واجبة الإتباع عند توقيع الجزاء)[9] .فالقانون الإداري الجنائي يتمثل بسلطة الإدارة في فرض الجزاءات وليس المحاكم الجنائية ، على غير الخاضعين لها او المتعاملين معها ، وبالتالي يخرج الموظفين من نطاق هذا القانون ، فسلطة الادارة هنا تتمثل بفرض الجزاءات على جمهور المواطنين ، وهدف هذا القانون يتمثل في عدم الركون الى أداة التجريم والعقاب إلا عند تحقق الضرورة الملجئة إليه [10].ويراد بالجريمة الإدارية (ذلك الفعل المتضمن مخالفة للقوانين والقرارات التنظيمية الذي يعاقب عليه بجزاء إداري)[11] ، أما الجزاءات الإدارية فمفادها (تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة وغير مستقلة وهي بصدد ممارستها لسلطتها العامة تجاه الأفراد بصرف النظر عن هويتهم الوظيفية ، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح) [12] ، ويتمثل القانون الإداري الجنائي بسلطة الإدارة في فرض الجزاءات بدلاً من المحكمة الجنائية على الافراد (جمهور الناس) ، وبهذا تخرج الجزاءات التأديبية [13] التي تفرضها الادارة على الموظفين التابعين لها من نطاق هذا القانون.

الفرع الثاني/ أشكال سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

هناك أشكال مختلفة للجزاءات الإدارية التي تتضمنها سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، تتمثل بالجزاءات المالية ، والجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق ، وللإحاطة بالموضوع علما ، سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول منه للجزاءات المالية ، ونتناول في الفرع الثاني منه الجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق.

أولاً / الجزاءات المالية [14].

وتتمثل بالجزاءات المالية العقابية التي تهدف الى تحقيق الردع العام ، والردع الخاص ، أي تلك التي تحقق اهداف العقوبة ، إذ ينطوي الجزاء الاداري المالي على معنى العقوبة ، وتتمثل صور الجزاءات المالية بـ (الغرامة الإدارية المالية ، والمصادرة) ، وسنتولى بيانهما في الفقرات الآتية :

1. الغرامة الإدارية.

مؤداها دفع مبلغ من المال يدفع الى خزينة الدولة تفرضه الإدارة على الفرد المخالف للقوانين بدلاً من ملاحقته جنائياً ، وبهذا فإنها تتشابه مع الغرامة الجنائية كونها عقوبة ، إلا أنه ومع ذلك يوجد فرق بينهما إذ تقرر الأخيرة بموجب السلطة القضائية ، في حين أن الغرامة الإدارية تقرر من قبل الإدارة ، ومن أمثلة هذا النوع من الجزاءات ،الغرامات المتعلقة بالمخالفات ذات الطبيعة الإقتصادية والمالية ، مثل المخالفات التي تتعلق بالكمارك والضرائب والتسعير ، فضلاً عن المخالفات المرورية والبيئية وغيرها، وتتخذ الغرامة الإدارية صوراً عديدة ، فقد تتمثل بمبلغ مالي يحدد المشرع لها الحدين الأعلى والأدنى [15] ، او يكتفي المشرع بتحديد الحد الأدنى فقط ، أو تكون بمبلغ ثابت أو نسبي يتحدد مقدارها بنسبة الفائدة المتحققة من المخالفة أو نسبة الضرر المترتب على تلك المخالفة [16] . أو قد تتمثل في صورة الزيادة في الرسوم او الضرائب او صورة الغرامة التأخيرية ، ومثال ذلك ما ورد في قانون ضريبة العقار العراقي[17] .

2.المصادرة الإدارية.

تعد في الأصل جزاء جنائي يتم من خلال نقل ملكية مال معين الى الدولة بدون أي مقابل ، وللمصادرة نوعان يتمثل الأول منه بالمصادرة العامة التي يكون محلها أموال المحكوم عليه جميعها ، وأما النوع الثاني فيتمثل بالمصادرة الخاصة التي يتمثل محلها بشيء معين قد يكون المال المتحصل من الجريمة أو المستعمل فيها [18] ، وللمصادرة صور تتمثل بالمصادرة الوجوبية ويراد بالمصادرة الوجوبية ذلك

الإجراء الذي يلزم على الإدارة إتخاذه إزاء المال محل الجريمة الإدارية [19] أما المصادرة الجوازية فتتمثل بجواز اتخاذها أو عدم أتخاذه من قبل الإدارة فلها سلطة تقديرية فيها [20] .

ثانياً / الجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق.

وتمثل بالجزاءات التي تستعملها الادارة في مواجهة السلوك الذي ينطوي على خرق القوانين والانظمة ، مثل قوانين الصحة العامة والضريبة والمرور، والبيئة ، وغيرها وتتيح هذه الجزاءات للإدارة قدراً من المرونة فهي كثيرة ومتنوعة ، وتعد هذه الجزاءات اكثر جسامة من الجزاءات المالية فهي تمس الفرد في حقوقه الشخصية ، أكثر من مساسها بذمته المالية[21] .وتشمل الجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق[22](سحب الترخيص،الإغلاق ، الحرمان من مزاولة المهنة) ، وسنتولى بيانها في الفقرات الآتية:

1.سحب الترخيص مؤداه (ذلك الجزاء الإداري الذي تفرضه الإدارة على الأفراد الذين لا يتقيدون بالإلتزامات أو الواجبات المحددة بموجب القوانين والأنظمة ، وذلك كشرط لممارسة الحقوق التي يخولها الترخيص)[23] ، وسحب الترخيص على نوعين هما سحب الترخيص المؤقت ، وسحب الترخيص الدائم.

2.أما الإغلاق فهو (الجزاء الذي تمارسه الإدارة بحق المنشآت و المصانع و المحلات التجارية والمكاتب التي يحتوي نشاطها على مخالفة للقوانين والانظمة أو تهديداً للأمن والنظام العام)[24] .

3.الحرمان من مزاولة المهنة بـ (وهو الجزاء الإداري الذي تنص عليه القوانين المختلفة بصدد ممارسة مهنة ما ، يترتب عليه حرمان المحكوم عليه من ممارسة تلك المهنة)[25] .مما تقدم يتبين لنا أشكال سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، والتي كانت متنوعة لها من الفضل الكبير على السياسة الجنائية برمتها وذلك بإيجاد بدائل عن العقوبات خصوصا السالبة للحرية لإبعاد منظومة العدالة الجنائية عن الاثارالسلبية لها،ولايفوتنا أن نذكر أن سياسة الحد من العقاب تشمل المخالفات دونما الجنايات والجنح.

المبحث الثاني /أهداف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي وموقف القوانين منها.

تسعى سياسة الحد من العقاب لتحقيق أهدافاً عجزت السياسة الجنائية عن تحقيقها ، تمثلت بمعالجة الإسراف التشريعي في التجريم والعقاب ، ومعالجة أزمة العدالة الجنائية التي رافقتها ، وقد إتخذت التشريعات الوضعية مواقف متباينة بصددها ، عليه وللإحاطة بالموضوع علماً ، سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نخصص المطلب الأول لبحث أهداف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، ونتناول في المطلب الثاني موقف القوانين من سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

المطلب الأول / أهداف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

تتمثل أهداف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، بهدفين يتمثلان بمعالجة ظاهرة التضخم التشريعي في القانون الجنائي ، ومعالجة ازمة العدالة الجنائية ، وللوقوف على الموضوع ، سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، نخصص الفرع الأول لمعالجة ظاهرة التضخم التشريعي ، ونخصص الفرع الثاني لمعالجة أزمة العدالة الجنائية.

الفرع الأول/معالجة ظاهرة التضخم التشريعي.

تسعى سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي معالجة ظاهرة التضخم التشريعي التي ظهرت نتيجة التغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والتكنولوجية ، التي شهدها العالم ورافقها زيادة في معدلات الإجرام ، وظهور أنواع جديدة من الجرائم لم تكن موجودة من قبل ، وكان لابد من مواجهتها من أجل إعادة التوازن الإجتماعي ، والتخفيف من وطأة الآثار المترتبة عليها ، فبدأ القانون الجنائي بتجريم تلك الأفعال ، واستمر التدخل التشريعي الجنائي ، بتجريم أي فعل يرى إنه يشكل جريمة وإن لم يكن ذلك الفعل يشكل إستهجانا إجتماعيا ، فظهرت انماط من الجرائم من خلق او صنع المشرع الجنائي ، لكن وعلى الرغم من أهمية ودور التشريعات الجنائية في مواجهة جميع الجرائم التي ترتكب ، إلا أن كثرتها (أي كثرة التشريعات) أدت الى نتائج سلبية انعكست على المنظومة التشريعية الجنائية ، التي أصبحت تعاني من ظاهرة تضخم تشريعي جنائي غير مسبوق ، وقد ذهب الفقيه سافاتيه الى أن ظاهرة التضخم التشريعي تكون (سواء في ازدياد عدد القوانين الصادرة في كل سنة ، ام من خلال تكدس النصوص مع مرور الزمن وتطويل القوانين التي تشرع في أغلب الأحيان خارج ميدانها أو تتيه في

الثرثرة وهي تهتم في حل القانون صعب المنال الى حد ما)[26] ، كما عرفت بأنه (تزايد نسبة القواعد القانونية الجزائية بغير داع اي عدم الموازنة بين الضرورة الاجتماعية للتجريم وحقوق المخاطبين به)[27] ، وقد أدت ظاهرة التضخم التشريعي الجنائي الى حدوث آثار وخيمة انعكست على المنظومة الجنائية برمتها ، فقد اخلت بالأمن القانوني الجنائي والامن القضائي الجنائي ، وكان لابد من اللجوء الى وسائل لمعالجتها وقد كانت سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي إحدى هذه الوسائل ، فوجود قانون عقوبات إداري أو ما يعرف بالقانون الجنائي الإداري ، سوف يؤدي الى تقليل الإسراف التشريعي الجنائي ، وذلك بإخراج المخالفات من القانون الجنائي ووضعها ضمن القانون الإداري الجنائي[28]، فضلاً عن عدم لجوء المشرع الى زيادة القوانين الجنائية الخاصة التي يراد بها (النصوص الجنائية الموضوعية والاجرائية التي يرد النص عليها في تشريعات مستقلة عن التقنين الجنائي الاصلي، وتتضمن في بعض جوانبها خروجاً عن الأحكام العامة الواردة في قانون العقوبات العام أوفي قانون الإجراءات الجنائية العام ، وتتعلق في الأغلب الأعم من الاحوال بما اصطلح تسميته بالجرائم المصطنعة أو الجرائم القانونية الصرفة)[29] ،إذ وعلى الرغم من أهمية هذه القوانين الى أن الإسراف التشريعي فيها يؤدي الى نتائج سلبية فهناك من القوانين ما تنص على مخالفات وجنح بسيطة سبق وان تم تنظيمها من قبل قانون العقوبات فضلاً عن النص عليها في أكثر من قانون جنائي خاص ، فحصر المخالفات والجنح البسيطة في قانون العقوبات الإداري سيؤدي حتماً الى معالجة ظاهرة التضخم التشريعي في القانون الجنائي.

الفرع الثاني/ معالجة أزمة العدالة الجنائية.

إن تنامي دور الدولة مع التطورات السريعة والمتلاحقة والزيادة في المخالفات المستجدة المرافقة لتلك التطورات ، وإحالة جميع النزاعات على اجهزة العدالة، أدى إلى أن أصبحت اجهزة العدالة مكلفة بمهام كثيرة تتسم بالتعقيد في الاجراءات والإطالة ، بصورة أفقدت الأفراد ثقتهم فيها، وأدخلها ذلك في أزمة خانقة ،كانت النتيجة الحتمية لإسراف المشرع الجنائي باستعمال أداة التجريم والعقاب ، ووسيلتها الإجرائية المتمثلة في الدعوى الجزائية ، فالعدالة الجنائية اليوم تعاني أزمة شديدة ، أسفر عنها عدد هائل في أعداد الدعوى الجزائية ، المعروضة أمام الجهاز القضائي ، نتج عنه عجز الأخير عن حسم تلك الدعاوى في آجال معقولة ، فأصبحت العدالة الجنائية بحاجة إلى من ينصفها، بعد أن كان دورها يتجسد في انصاف المجتمع ، فقد اخذت الأزمة بالإستفحال داخل المنظومة الجنائية وكادت تهدد بفشلها ، وتعزى أسباب الأزمة الى نواحٍ اجتماعية او اقتصادية او سياسية تؤدي بصورة غير مباشرة الى خلق الأزمة وتفاقمها ، فيتطلب الامر عندئذ حلولا تخرج عن نطاق القانون الجنائي كون الأسباب خارجة عنه ، فهنا يلقى الدور على جميع قطاعات المجتمع للخروج من تلك الأزمة ، وكانت وسائل معالجة هذه الأزمة في الجانب الموضوعي والجانب الإجرائي [30] ، وتمثل سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي ، أحدى أهم تلك الوسائل ، فاللجوء الى قانون العقوبات الإداري ، الذي يتضمن الجرائم الإدارية وتشمل المخالفات والجنح البسيطة ومنح الإدارة صلاحية فرض العقوبات سيؤدي حتماً من التخفيف عن كاهل الجهاز القضائي ، وعدم إشغاله بالجرائم التي لها أهمية ضئيلة مثل المخالفات والجنح البسيطة ، خاصةً إذا ما علمنا أن أعداد هذه الجرائم كبير جداً، وإشغال القضاء بها سيؤدي الى بطئ عمله وعجزه عن حسم الدعاوى في آجال معقولة ، وأن يكرس جهده وعمله لحسم الدعاوى في الجرائم الجسيمة مثل الجنايات والجنح الأخرى ، من هنا يبدو لنا هدف سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي في معالجة أزمة العدالة الجنائية.

المطلب الثاني/ موقف القوانين من سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

اتخذت التشريعات الوضعية من سياسة الحد من العقاب مواقف متباينة فمنها من اعتمدت نظاماً قانونياً مستقلاً تمثل بالقانون الاداري الجنائي (قانون العقوبات الإداري) ومنها القانون الالماني والقانون الايطالي ، ومنها من اعتمدت هذه السياسة لكن دون أن يكون لها نظام قانوني مستقل مثل القانون الفرنسي ومن التشريعات العربية مصر والعراق ، وللوقوف على الموضوع سوف نقسم هذا المطلب على فرعين ، نخصص الفرع الأول منه لبيان موقف التشريعات المقارنة من سياسة الحد من العقاب خارج

نطاق القانون الجنائي، ونتناول في الفرع الثاني منه موقف المشرع العراقي من سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

الفرع الاول/ موقف القوانين المقارنة من سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

لقد انتشرت سياسة الحد من العقاب بصورة واسعة في القوانين المقارنة ، لكن بصور متفاوتة ، ففي **المانيا** نجد انها قد تبنت نظام متكامل لقانون العقوبات الاداري ، تمثل بقانون الجرائم الإدارية الصادر عام 1975 ، إذ تعد المانيا من الدول السباقة في اعتناقها لقانون اداري جنائي متكامل الذي يعد أهم قانون من القوانين الإدارية الجنائية التي استعاضت بالعقوبات الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية ، وقد صدر اول مرة في عام 1949 ، إذ اقتصر تطبيقه في بادئ الامر على السلوكيات التي تشكل انتهاكا للجوانب الاقتصادية في المانيا ، فلم تعد تقرر عقوبات جنائية لهذه السلوكيات ، وفي عام 1952 صدر قانون يتضمن تنظيم تكاملي للجرائم الإدارية لم يقتصر على الانتهاكات الاقتصادية كسابقه ، وفي مرحلة لاحقة صدر قانون 1968 وتمثل الغرض من إصداره تبسيط الاجراءات الجنائية ، ويعتبر القانون الصادر في 2/ يناير 1975 الانموذج للقانون الاداري الجنائي في المانيا ، الذي بموجبه تم نقل مجموعة كبيرة من الجرائم الجنائية من نطاق القانون الجنائي الى نطاق القانون الجنائي الاداري[31] ، وفي **ايطاليا** تمثل بالقانون الجزائي الاداري الصادر عام1981، إذ لجأ المشرع الايطالي الى الاستعانة بالعقوبات الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية في المخالفات ، وكان ذلك في القانون الصادر عام 1967 ، الذي تضمن استبدال العقوبات الجنائية بالإداري في المخالفات المرورية ، وبعد ذلك صدر القانون عام 1975 الذي يعد قانون ادري جنائي ايضاً ، لكن القانون في 24 / نوفمبر / عام 1981 ي القانون المتكامل لقانون العقوبات الاداري [32] ، وقد اخذت تشريعات أخرى بهذه السياسة لكن ضمن نصوص متفرقة نذكر منها القانون الفرنسي الذي وظف الجزاءات الإدارية ضمن النظام القانوني الموجود ، إذ أنشأت لجان ومجالس خاصة ، يتمثل عملها بفرض الجزاءات الإدارية عند مخالفة بعض القوانين أو اللوائح المتعلقة بالبيئة والاقتصاد والعمل والمرور وغيرها[33] ، وبالرجوع الى بعض التشريعات العربية نجد انها لم تتضمن قانون اداري جنائي متكامل انما سارت على نهج القانون الفرنسي في تعاملها مع الجزاءات الإدارية ، نذكر منها على سبيل المثال القانون المصري الذي لم يقم بوضع نظام عام لقانون العقوبات الاداري ، لكنه استخدم الجزاءات الإدارية في مواضع مختلفة مثل قانون الخاص بشؤون التموين ذو العدد 95 لسنة 1945 المعدل بالقانون ذو العدد 109 لسنة 1980، [34] وقد ضمن المشرع السوري قانون قمع الغش والتدليس ذو العدد 47 لسنة 2001 المعدل للقانون ذو العدد 158 لسنة 1960 جزاءات ادارية ، كذلك تبنى المشرع الجزائري المنهج الفرنسي في الموضوع[35].

الفرع الثاني/ موقف المشرع العراقي من سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

سنبين موقف المشرع العراقي في الفقرات الآتية:

أولاً / موقف المشرع العراقي من الجزاءات الإدارية في القانون العراقي.

أخذ المشرع العراقي بالجزاءات الإدارية في القانون العراقي لكنها تعد محاولات ضئيلة مقارنة مع ما موجود من منظومة جنائية ضخمة ، فالجزاءات الإدارية الموجودة وإن كانت قد تعلقت في شتى المجالات الزراعية والاقتصادية والبيئية والصحية وكذلك في مجال الكمارك والضرائب ، إلا إن موقف المشرع العراقي يعد خجولاً في هذه الناحية ، فمن الجزاءات الإدارية المقررة نذكر منها على سبيل المثال ، منح الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية في قانون حماية وتحسين البيئة ذو العدد 27 لسنة 2009 إذ نصت المادة / ثانياً منه على (مع مراعاة الاحكام المنصوص عليها في البند (اولاً) من هذه المادة للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (1000000) مليون دينار ولا تزيد على (10000000) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل من خالف احكام هذا القانون والانظمة والتعليمات والبيانات الصادر بموجبه) ، وكذلك قانون المرور ذو العدد 8 لسنة 2019 فقد نصت المادة 28 منه على (اولا : أ – لضابط المرور بناء على مشاهدته أو المراقبة على أجهزة الرصد سلطة قاضي جنح في فرض الغرامات المنصوص عليها في المواد (25 ، 26 ، 27) من هذا القانون عن المخالفات المرورية التي تقع إمامه أو التي تظهر على شاشات الرصد وتصدر العقوبة

على وفق أنموذج الحكم المرافق لهذا القانون. ، وايضاً قانون الدفاع المدني ذو العدد 44 لسنة 2013 فقد نصت المادة 23 / اولاً (خول مدير عام الدفاع المدني صلاحية فرض الغرامة في الدعاوي الناشئة عن الجرائم المنصوص عليها في المادتين (20) و(21) من هذا القانون) ، وأيضاً قانون البنك المركزي ذو العدد ذو العدد 56 لسنة 2004 ، اذ نصت 62 / 2 منه على (.... و يجوز للبنك المركزي العراقي أن يفرض العقوبات الادارية مباشرة بموجب سلطته التقديرية على ان لا تزيد قيمة الغرامات المفروضة عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة ، كما يجوز للبنك المركزي العراقي و بناء على سلطته التقديرية ان يقوم بفرض عقوبات ادارية يومية على كل يوم تستمر فيه المخالفة حتى يقرر البنك المركزي العراقي ان الالتزام بالقانون قد تحقق .....)،كما يمكن أن نتلمس حداً للعقاب في بعض من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي تتضمن الجزاءات الإدارية منها القرار ذو العدد 215 لسنة 1979 الذي نص على (... يمنح بموجب هذا القرار، معاون امين العاصمة لشؤون الوحدات، ومديرو الوحدات في امانة العاصمة، كل في ضمن حدود وحدته، سلطة حاكم جزاء، لغرض فرض الغرامة المنصوص عليها قانونا على ان لا يتجاوز مبلغها العشرة دنانير، عن المخالفات التي تقع امامهم، والمنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 في الفقرة اولا من المادة 487، والفقرتين اولا وثانيا من المادة 488، والمادة 490، والفقرة اولا من المادة 491، والمادة 492 والمادة 497، والفقرة ثالثا، من المادة 500...)[36] مما تقدم يتبين أن المشرع العراقي قد تبنى سياسة الحد من العقاب في محاولات قليلة فهي ليس بالمستوى الذي اعتمدته التشريعات المقارنة خصوصا الدول الغربية منها ؛ وذلك لأن اعتماد نظام قانوني متكاملاً للحد من العقاب من شأنه أن يحقق أهداف سياسة الحد من العقاب ومعالجة ظاهرة التضخم التشريعي الجنائي وأزمة العدالة الجنائية ، فالتضخم في نصوص العقاب ، لا يمكن مقارنته مع ما موجود من الحد من العقاب ، لأنه يتفوق كبيرا على ما اعتمد من العقوبات الإدارية.

ثانياً / مدى أمكانية تطبيق سياسة الحد من العقاب في العراق.

يمكن تبني نظام قانون عقوبات أداري ، من خلال الإستفادة من تجربة الدول الرائدة مثل المانيا وايطاليا ، اذ يتم تحديد الأفعال التي يمكن إخضاعها الى هذا القانون ، وتتمثل بالمخالفات والجنح البسيطة ، لكن الأمر ليس بالسهولة هذه ، فتحديد هذه الأفعال وخصوصاً الجنح تحتاج الى معيار او ضابط يحددها وهنا يمكن الرجوع الى توصيات المؤتمر التمهيدي الرابع عشر للجنة المشكلات الجنائية المنعقدة في القاهرة لسنة 1987، الذي أوصى بأن تعتمد معايير محددة يتم من خلالها ، إخضاع الفعل الى قانون العقوبات او قانون العقوبات الإداري وتتمثل هذه المعايير بالضرر والخطورة والخطأ ، فضلاً عن المصلحة المعتدى عليها ونوع العقوبة ، كما وقد وضع الدكتور (أمين مصطفى محمد) معادلة لتحديد ذلك السلوك ، معتمداً على طبيعة المصلحة المعتدى عليه وخطورة الفعل فيما إذا كان جسيماً او بسيطاً[37] ، ومن أجل تبني نظام قانون عقوبات إداري في العراق ، ينبغي اولاً تحديد الجرائم التي تخضع له ، فالمخالفات والجنح البسيطة تكون محور هذا القانون ، فما يتعلق بالمخالفات لا توجد مشكلة سواء كانت واردة في قانون العقوبات أو القوانين الجزائية الخاصة كونها جرائم قليلة الأهمية ، وينبغي هنا إخراج المخالفات الوارد ذكرها في قانون العقوبات في (الكتاب الرابع / الباب الأول) [38] وإلغائها ، ذلك لأن أغلب هذه المخالفات قد نظمها المشرع العراقي في قوانين جنائية خاصة منها ما يتعلق بالبيئة والصحة والطرق العامة وغيرها ، لذلك فأغلب هذه النصوص غير مطبقة ، ومن جانب آخر ومن أجل تطبيق سياسة الحد من العقاب ومنح الإدارة صلاحيات تطبيق الجزاءات فيها. أما ما يتعلق بالجنح فهنا ينبغي أن ينظر الى نوع العقوبة والقانون الواردة فيه ، فالجنح الواردة في قانون العقوبات يفضل عدم المساس بها [39] ، أما الجنح الواردة في القوانين الجزائية الخاصة فيمكن إدراجها في قانون العقوبات الإداري أذا كانت العقوبة المقررة لها الغرامة ، فالجنح هنا يمكن عدها جريمة ادارية ، أما اذا كانت الجريمة مقرر لها عقوبة الحبس او الغرامة فلا ضير من عدَها جريمة إدارية ، كون الحبس عقوبة تخييرية ، في حين إذا كانت العقوبة المقررة للجنح الحبس فقط فهنا ينظر الى مدة الحبس ففي الحبس قصير المدة ممكن إخضاعها لقانون العقوبات الإداري ، أما إذا كانت مدة الحبس ليس قصيرة فلا يمكن عدَها جريمة إدارية لخطورتها ، وهنا يثار التساؤل حول مدة الحبس التي تعد قصيرة ، وهل يوجد معيار لذلك ؟ لقد إستقر الفقه على أن

تحديد كون الحبس قصير المدة يعتمد على مدته ، وقد اختلف الفقه في تحديد تلك المدة فمنهم[40] ، من ذهب الى أن تلك المدة يجب أن لا تزيد على 6 اشهر كونها هي الحد الأدنى لإصلاح المحكوم عليه وإعادة تأهيله ، ومنهم من ذهب[41] الى أن هذه المدة (6 أشهر) غير كافية لإصلاح المحكوم عليه لذا حددت المدة عندهم بما لا يقل عن(سنة كاملة) ، ومن أجل معالجة ظاهرة التضخم التشريعي الجنائي في العراق فينبغي ان نعول على ما ذهب اليه الرأي الثاني في تحديد مدة العقوبة قصيرة الأمد بالغة سنة واحدة ؛ وذلك بسبب تضخم النصوص الجنائية فيها .ولو أخذنا نماذج من الجنح التي ينطبق عليها قانون العقوبات الإداري ، سنعود على سبيل المثال للقوانين التي تطبق الجزاءات الإدارية في المخالفات الواردة فيها ، ومنها قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 ، فقد نصت المادة 43 منه على (أولاً : مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون يعاقب المخالف لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه بالحبس لمدة لا تقل عن 3 أشهر او بغرامة لا تقل عن مليون دينار ولا تزيد على 20 مليون دينار او بكلتا العقوبتين .

2. تضاعف العقوبة في كل مرة يتكرر فيها إرتكاب المخالفة) ، من هذا النص يتبين أن مدة عقوبة الحبس 3 أشهر فهو حبس قصير المدة ، وتضاعف هذه العقوبة عند تكرار المخالفة ، عليه يمكن استبدال هذه العقوبة بعقوبة إدارية ، وإدراجها ضمن قانون العقوبات الإداري ومنح الإدارة صلاحية فرضها ، على غرار ما ورد في نص المادة 33 من القانون ذاته ، التي منحت الوزير او من يخزله صلاحية أيقاف العمل أو الغلق لمدة لا تزيد على 30 يوماً ، مع إمكانية تمديد هذه المدة لحين زوال المخالفة. وإذا ما رجعنا الى قانون المرور رقم 8 لسنة2019 نجد أن نصوصه زاخرة بعقوبات الحبس قصير المدة ، فقد نصت المادة 32 منه على (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (1) شهر واحد ولا تزيد على (3) ثلاثة أشهر أو بغرامة مقدارها (200000) مائتا ألف دينار كل من قاد مركبة بدون إجازة سوق أو إجازة سوق مسحوبة أو ملغاة وحجز المركبة مده لا تزيد على (10) عشرة أيام) ، ونص المادة 33 التي جاء فيها (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على (3) ثلاثــة أشهر أو بغرامــة لا تقل عن (100000) مائة ألف دينار ولا تزيد على (150000) مائة وخمسون ألف دينار أو بكلتا العقوبتين مالك المركبة أو حائزها إذا سمح لشخص غير مجاز بالسوق بقيادة تلك المركبة) ، ونص المادة 34 التي نصت على (اولاً: يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (3) ثلاثة أشهر ولا تزيد على (1) سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن (200000) مائتي ألف دينار ولا تزيد على (500000) خمسمائة ألف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من قاد مركبته تحت تأثير مسكر أو مخدر ، ثانياً: تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن(6) ستة أشهر ولا تزيد على (1) سنة واحدة أو بغرامـــــة لا تزيد على (1000000) مليون دينار أو بكلتا العقوبتين في حالة العود إلى ارتكاب الجريمة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة خلال (1) سنة واحدة من تأريخ صدور حكم نهائي بحقه) وغيرها فهذه النصوص يمكن الاستعاضة عن الحبس قصير المدة نظراً لما له من مساوئ جمة بالعقوبات الإدارية وإدراجها في قانون العقوبات الإداري ومنح الإدارة صلاحية فرضها ، وكذلك ما ورد في قانون الدفاع المدني رقم 44 لسنة 2013 ، اذ نص المادة 20 منه على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (1) سنة واحدة او بغرامة لا تقل عن (250000) مئتين وخمسين الف دينار ولا تزيد على (1000000) مليون دينار كل من خالف احكام هذا القانون والتعليمات والقرارات الصادرة بموجبه)، وفي هذه المادة ممكن الاستعاضة عن عقوبة الحبس بالعقوبات الإدارية.مما تقدم أشرنا الى تطبيقات لمخالفات وجنح في قوانين جزائية خاصة ممكن إدراجها ضمن مشروع قانون عقوبات إداري كوسيلة ناجعة في معالجة أزمة التضخم التشريعي الجنائي ، ولا شك أن هناك العديد من القوانين الاخرى التي تحوي مثل هذه النصوص.ولا بد من القول أن الغرامة قد تكون عقوبة أصلية وهنا ليس للإدارة فرضها إلا أذا منحها القانون صلاحية قاضي الجنح ، على غرار ما وجد في قانون المرور الذي منح ضابط المرور أو مفوض الشرطة هذه الصلاحية ، ومن أجل منح الإدارة صلاحية فرض الغرامة إذا كانت عقوبة أصلية بدون منحها صلاحية قاضي الجنح ، فهنا لا بد من تعديل قانون العقوبات بجعل الغرامة عقوبة تكميلية بدلاً من كونه عقوبة أصلية. وأخيرا ينبغي القول أن إنشاء جرائم إدارية يجب أن يكون خاضعاً لمبدأ الشرعية الجزائية بأن تكون السلطة التشريعية في العراق هي

المختصة بذلك [42] ، والالتزام بمبدأي الضرورة والتناسب فيها ، وكذلك تحديد المصلحة المحمية التي لا تحتاج الى تدخل جنائي فيها، وتوفير الضمانات القضائية للأفراد في الطعن بالجزاء الإداري.

الخاتمــة.

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والمقترحات:

أولاً / الاستنتاجات.

1.تعد سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي من السياسات الحديثة التي اوجدتها السياسات الجنائية الحديثة كوسيلة لمعالجة ما يعرف بظاهرة التضخم التشريعي في القانون الجنائي وازمة العدالة الجنائية.

2.تتمثل سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي بما يعرف بالقانون الاداري الجنائي يتمثل بسلطة الادارة في فرض الجزاءات وليس المحاكم الجنائية ، على غير الخاضعين لها او المتعاملين معها.

3. يخرج الموظفين من نطاق قانون العقوبات الاداري ، فسلطة الادارة هنا تتمثل بفرض الجزاءات على جمهور المواطنين ، وهدف هذا القانون يتمثل في عدم الركون الى أداة التجريم والعقاب الا عن تحقق الضرورة الملجئة له.

4. تتمثل أشكال سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي بالجزاءات المالية وتشمل(الغرامة الإدارية المالية ، والمصادرة) ، والجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق ، وتمثل بالجزاءات التي تستعملها الادارة في مواجهة السلوك الذي ينطوي على خرق القوانين والانظمة وتشمل الجزاءات الإدارية المانعة أو المقيدة للحقوق (سحب الترخيص ، الإغلاق ، الحرمان من مزاولة المهنة).

5. تبنت القوانين المقارنة سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي بصور متفاوتة ، منها من تبنت نظام متكامل لهذه السياسة وأثبتت نجاحها ، ومنها قانون العقوبات الاداري الايطالي والالماني ، وأخذ المشرع العراقي بالعقوبات الادارية ضمن قوانين متفرقة وكانت محاولات تشريعية بسيطة لا تتناسب مع حجم القوانين الجزائية الموجودة في العراق.

ثانياً / المقترحات.

1.من أجل معالجة التضخم التشريعي في القانون الجنائي والآثار المترتبة عليه ينبغي اعتماد سياسة الحد من العقاب خارج نطاق القانون الجنائي.

2.تشريع قانون عقوبات إداري متكامل يشمل كل ما يتعلق بالمخالفات والجنح البسيطة الواردة في قانون العقوبات والقوانين الجزائية الخاصة ومنح الإدارة صلاحية فرض العقوبات الواردة فيه.

3. إلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالمخالفات الوارد ذكرها في الكتاب الرابع من قانون العقوبات العراقي وتضمينها ضمن قانون العقوبات الإداري المقترح تشريعه.

الهوامــش.

(1) . لقد أقرت سياسة الحد من العقاب في المؤتمر السادس لوزراء العدل في اوروبا عام 1970 ، وطرحت بعد ذلك في مؤتمر بيلاجيو عام 1973 ، ثم تتالى ذكرها في مؤتمرات وندوات عديدة ، لمزيد من التفاصيل ينظر: د.أمين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص155،د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص521.

(2) . ينظر في تعريفات الفقه الغربي : د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري / ظاهرة الحد من العقاب ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2017، ص18 و ص 19. محمود طه جلال ،اصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 2004 ، ص 291 و ص 292.

(3) . هو أستاذ القانون والطب في مؤسسة هاريسون وأستاذ السياسة العامة ، حصل على شهادة البكالوريوس في الحقوق من جامعة فرجينيا عام 1969 درس ويكتب عن القانون الجنائي وأخلاقيات علم الأحياء والسياسات العامة المتعلقة بالصحة العقلية وتعاطي المخدرات ، ينظر Richard Bonnie ، مقال منشور على شبكة الانترنت على الرابط // https://upwikiar.top/ آخر زيارة بتأريخ 2022/10/1.

(4) . أشار اليه د. محمود جلال طه ، مصدر سابق ، ص248.

(5) . أشار اليه د. أمين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص 524.

(6) . أورد وزير العدل الإيطالي "ريبال" تعريفه في التقرير الذي قدمه الى المؤتمر السادس لوزراء العدل في أوربا، المنعقد في المدة من (20 إلى 28 ماي سنة 1970) ، ينظر : د. أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق، ص231. ، د. محمود جلال طه ، مرجع سابق ، ص 292.

(7) . محمد علي عبد الرضا ، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية ، بحث منشور ، مجلة كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد 3 ، السنة 7، 2015، ص3.

(8) . سعداوي محمد صغير ، العقوبة وبدائلها في السياسة الجنائية المعاصرة ، بدون طبعة، دار الخلدونية ، الجزائر ،2012 ، ص79

(9) . د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، الطبعة 19، 2019، ص9.

(10) . د. محمد سامي الشوا ، قانون الإداري الجزائي (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، القاهرة، خال من سنة الطبع ، **ص21.**

(11) . د. غنام محمد غنام، نفس المصدر ، ص10

(12) . د. أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق ، ص276.

(13) . تتمثل الجزاءات التأديبية في القانون الاداري في العراق بما نصت عليه المادة 8 من قانون انضباط الموظفين ذو العدد 14 لسنة 1991 المعدل وتشمل (لفت النظر ، الإنذار، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل) ، وهذه العقوبات لا تدخل في نطاق القانون الاداري الجنائي .

(14) . د. أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق ، ص23،294 ، د. محمود جلال طه ، مرجع سابق ، ص346.

(15) . مثال ذلك ما نصت عليه المادة 13 من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي العراقي رقم 71 لسنة 1978 التي نصت على (استثناء من احكام مادة 12 من هذا القانون:-
اولاً – كل من قام بزراعة محصول خلافاً لما هو مقرر من قبل المجلس الزراعي في المحافظة دون عذر مشروع، يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة دنانير، ولا تزيد على خمسين ديناراً لكل دونم مزروع خلافاً للخطة المقررة.
ثانياً – يخول رؤساء الوحدات الادارية صلاحية فرض الغرامة بمقتضى هذه المادة واستبدال الغرامة بالحبس عند الامتناع عن دفعها، وفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية) .

(16) د.غنام محمد غنام ، مصدر سابق ، ص322 ، ايمان محمود محيبس ، واجب الإدارة في منع الإتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2015، ص142.

(17) . . ومن أمثلة هذا النوع من الغرامة الإدارية ما نصت عليه المادة 29 / 4 من قانون ضريبة العقار العراقي رقم 162 لسنة 1959 المعدل التي جاء فيها (على السلطة المالية ان تتحقق من صحة التقارير والبيانات المقدمة اليها من المكلف وفي حالة اعطائه معلومات غير صحيحة فلها ان تفرض عليه اضافة قدرها 10% من مقدار الضريبة وللمكلف ان يعترض على ذلك لدى ديوان ضريبة العقار).وكذلك ما نصت علية المادة 59 من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 التي نصت على (على السلطة المالية ان تضاعف الضريبة على الدخل الذي كان موضوع الدعوى الوارد بيانها في احدى المادتين السابعة والخمسين والثامنة والخمسين بعد اكتساب الحكم الصادر فيها الدرجة القطعية)..وفي **مصر** نجد هذه الصورة من الغرامة الادارية في قوانين عديدة نذكر منا قانون الاصلاح الزراعي رقم 178 لسنة 1952 إذ نصت المادة 28 منه على (إذا لم يقدم الممول الإقرار المنصوص عليه في المادة السابقة في الميعاد المعين أو ذكر في إقراره بيانات غير صحيحة بقصد التهرب من دفع الضريبة الإضافية أو جزء منها تفرض عليه غرامة تعادل خمسة أمثال الضريبة التي ضاعت أو كانت تضيع على الخزانة العامة بسبب عدم تقديم الإقرار في الميعاد المحدد أو بسبب البيانات غير الصحيحة التي وردت في إقراره ـ وذلك فضلاً عن إلزامه بأداء الضريبة ذاتها وتقضي بالغرامة إحدى اللجان التي يؤلفها (وزير المالي والاقتصاد) لهذا الغرض) .كما أخذ المشرع **الفرنسي** بهذه الصورة من الغرامة (الزيادة في الضرائب والرسوم ، والغرامة التأخيرية) ، وقد فرق مجلس الدولة الفرنسي في هذا النوع من الغرامات بين حالتين ، تتمثل الحالة الاولى منها بكون الزيادة تلقائية ، أي لا تتدخل الإدارة فيها فهنا تعد تعويضاً وليس غرامة إدارية .
أما الحالة الثانية فتتمثل بقيام الإدارة بتحديد تلك الزيادة بناءاً على المخالفة الموجودة وهذا النوع من الغرامة يعد غرامة إدارية ، ينظر: د. أحمد فتحي سرور ، الغرامة الضريبية ، بحث منشور ، مجلة القانون والإقتصاد ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، العدد 2، 1960، ص 448.

(18) . د. أمين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص23،294 ، د. محمود جلال طه ، مصدر سابق ، ص346.

(19) . مثال ذلك ما نصت عليه المادة 26 / ثانياً من قانون الأسلحة العراقي رقم 51 لسنة 2017 التي جاء فيها (اذا أصدرت المحكمة حكما بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها في البند (اولا) و(ثانيا) من المادة (24) من هذا القانون فعليها ان تحكم بمصادرة السلاح وإجازته وعتاده ووسائل النقل التي استخدمت في ارتكاب الجريمة مع مراعاة حالة صاحب السيارة حسن النية وذلك فيما عدا القضايا الكمركية التي تخص دوائر الكمارك فيها بفرض عقوبة المصادرة).

(20) . ومن تطبيقات هذا النوع من المصادرة ما ورد في المادة 96/ اولاً / ب من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 التي نصت على (يجوز لاجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية او التي دخلت إلى العراق بصورة غير اصولية ، وأخذ القانون الفرنسي الصادر في 15/ أذار / 1942 المتعلق بالجرائم التموينية بهذا النوع من العقوبات الإدارية .

(21) . أمين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص299.

(22) . د. غنام محمد غنام ، مصدر سابق ، ص76.

(23) . د. محمود جلال طه ، مرجع سابق ، ص347، ومن الامثلة على سحب الترخيص نذكر منها على سبيل المثال ما وردة في قانون الصحة العراقي في المادة 100 التي نصت على (لوزير الصحة حق الغاء الاجازة 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).وفي مصر نصت المادة 30 من قانون حماية البيانات الشخصية رقم 151 لسنة 2020 على (مع عدم الإخلال بأحكام المسئولية المدنية والجنائية، يقوم الرئيس التنفيذي للمركز، في حال ارتكاب أي مخالفة لأحكام هذا القانون بإنذار المخالف بالتوقف عن المخالفة وإزالة أسبابها أو آثارها خلال فترة زمنية يحددها، فإذا انقضت المدة المشار إليها دون تنفيذ مضمون ذلك الإنذار، كان لمجلس إدارة المركز أن يصدر قرارًا مسببًا بما يأتي:
الإنذار بإيقاف الترخيص أو التصريح أو الاعتماد جزئيًا أو كليًا لمدة محددة.
إيقاف الترخيص أو التصريح أو الاعتماد جزئيًا أو كليًا.
سحب الترخيص أو التصريح أو الإعتماد أو الغاؤه كلياً أو جزئياً.....).
وفي فرنسا أخذ المشرع بسحب الترخيص في قوانين عديدة منها قانون المرور.

(24) . . د. محمود جلال طه ، مصدر سابق ، ص347 . مثال ذلك ما نصت عليه المادة 33 / أولاً من وقانون تحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ التي جاء فيها (للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوما قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة

(25) . د. أمين مصطفى محمد، مصدر سابق ، ص319.

(26) . Michelle Cumyn et Mélanie Samson . (26) . Linflation legislative, Universite Laval,2019
17/ 6/ 2021. آخر زيارة بتأريخ دراسة ، منشورة باللغة الانكليزية على الشبكة الانترنت على الرابط //
https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/linflation-legislative

(27) . رضا بن سعيد معزة ، ترشيد السياسة الجنائية في الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2016، ص113 وما بعدها .

(28) . عدنان حميد موسى ، سياسة الحد من التجريم والعقاب ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2019، ص41.

(29) . .د. أحمد عبد الظاهر ، القوانين الجنائية الخاصة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص46.

(30) . تتمثل وسائل معالجة أزمة العدالة الجنائية الإجرائية بما يعرف بسياسة الحد من الاجراءات الجنائية او خصخصة الدعوى الجنائية ، وتتمثل بالوسائل التقليدية وتشمل الصلح الجزائي والتنازل ، والوسائل الحديثة وتشمل الوساطة الجزائية والتسوية الجزائية ، ينظر: د . عمر سالم ، نحو تسيير الاجراءات الجنائية / دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1997 ، ص123 ، د. فايز السيد اللمساوي / د. اشرف فايز اللمساوي ، الصلح الجنائي في الجنح والمخالفات وقانون التجارة ، والجرائم الضريبية والكمركية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، 2009 ، ص76.

(31) . د. أمين مصطفى محمد ، المرجع السابق، ص97.

(32) د. محمود جلال طه ، مرجع سابق، ص346، د. امين مصطفى محمد ، نفس المرجع ، ص101.

(33) . . د. غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص.307.

(34) . . د. محمود جلال طه ، نفس لمرجع ، ص350

(35) . رشيد بن فريحة ، رشيد بن فريحة ، خصوصية التجريم والعقاب في القانون الجنائي للأعمال / جرائم الشركات نموذجا ، اطروحة دكتوراه ، الجزائر ، جامعـــــة أبو بكر بلقايد بتلمســـــان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2016، ص356.

(36) . نشر القرار ، بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 2700 ، بتأريخ 5/ 3/ 1979 .

(37) . تقوم هذه المعادلة على فرضيات تتمثل بـ (اذا كانت المصلحة أساسية (أولية) وكان الفعل جسيم هنا يصار إلى القانون الجنائي ، أما إذا كانت المصلحة ليست أساسية (ثانوية) والفعل بسيط ، يصار إلى قانون العقوبات الإداري ، أما

اذا كان الفعل بسيط والمصلحة أساسية أو كان الفعل جسيم والمصلحة ثانوية فيصار عندئذ بتحديد القانون إلى مبدأ الاحتياط ، ينظر د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، مصدر سابق ، ص87.

(38) . ينظر المواد من (487ـــ 503) من قانون العقوبات العراقي.

(39) . د. أمين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص118.

(40) . . د. نجيب محمود حسني ، دروس في علم الإجرام ، والعقاب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998، ص 432 ، د. جلال ثروت ، الظاهرة الاجرامية / دراسة في علم الإجرام والعقاب ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، 1982 ، ص187

((41)) . د. امين مصطفى محمد ، المصدر نفسه ، ص116 ، د. حسنين عبيد ، مصدر سابق ، ص336.

(42) . في فرنسا تحدد الجنايات والجنح بموجب القانون أما المخالفات فتحدد بموجب اللوائح ، ينظر نص المادة 111ـــ2.

المصادر.

أولاً / الكتب القانونية.

1.أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري / ظاهرة الحد من العقاب ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2017.
2.د. جلال ثروت ، الظاهرة الاجرامية / دراسة في علم الإجرام والعقاب ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، 1982 ،
3. سعداوي محمد صغير ، العقوبة وبدائلها في السياسة الجنائية المعاصرة ، بدون طبعة، دار الخلدونية ، الجزائر ،2012 ، ص79
4. د . عمر سالم ، نحو تسيير الاجراءات الجنائية / دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1997
5.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، الطبعة 19، 2019.
6. فايز السيد اللمساوي / د. اشرف فايز اللمساوي ، الصلح الجنائي في الجنح والمخالفات وقانون التجارة ، والجرائم الضريبية والكمركية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، 2009.
7..د. محمد سامي الشوا،قانون الإداري الجزائي(ظاهرة الحد من العقاب)،دارالنهضة العربية، القاهرة، خال من سنة الطبع.
8.د. نجيب محمود حسني ، دروس في علم الإجرام ، والعقاب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998

ثانياً / الرسائل والأطاريح.

1.ايمان محمود محيبس ، واجب الإدارة في منع الإتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2015
2.رشيد بن فريحة ، خصوصية التجريم والعقاب في القانون الجنائي للأعمال / جرائم الشركات نموذجا ، اطروحة دكتوراه ، الجزائر ، جامعـــــة أبو بكر بلقايد بتلمســـــان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2016.
3. رضا بن سعيد معزة ، ترشيد السياسة الجنائية في الجزائر، اطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2016.
4. عدنان حميد موسى ، سياسة الحد من التجريم والعقاب ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2019.
5. محمود طه جلال ،اصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 2004.

ثالثاً / الأبحاث.

محمد علي عبد الرضا ، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية ، بحث منشور ، مجلة كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد 3 ، السنة 7، 2015

رابعاً / المواقع الإلكترونية.

/6 /17Michelle Cumyn et Mélanie Samson . Linflation legislative, Universite Laval,2019 2021. آخر زيارة بتأريخ دراسة ، منشورة باللغة الانكليزية على الشبكة الانترنت على الرابط // https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/linflation-legislative