جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المستقبل / كلية القانون

نطاق رقابة القاضي الجنائي على مشروعيه الجزاء الاداري

بحث مقدم الى

جامعة المستقبل كلية القانون، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

اعداد الطالبة

إبتهال محمد

بأشراف

م،م غثوان علي جبوري

1446هـ. 2025م

﴿ يُرِيدُ اللّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلاَ يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

﴿ البقرة: 185 ﴾

الاهداء

أهدي ثمرة جهدي اولا الى صاحب الفضل من بعد الله الى الحبيب مولاي الامام الحسين عليه السلام وجميع آل البيت الكرام

وإلى قدوتي ومعلمي ، أنت الذي أخذت بيدي عوداً طرياً في رياض العلم، وذبت كالشمعة من أجل أن تنير لنا الطريق

(والدي الغالي أدامك الله)

إلى من طال نظرها إلى السماء ويدها مرفوعة للدعاء

(والدتي أعز ما في الوجود)

الباحثة

الشكر والعرفان

أتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ المشرف **(م،م غثوان علي جبوري)** على ما قدمه من نصح وتوجيه وملاحظات قيمة.

كما اتقدم بالشكر والامتنان لكل من ساند وعاضد وشجع خلال إعداد هذا البحث.

المقدمة

هنالك الكثير من القوانين والتشريعات التي اوجدها العقل التشريعي هدفها الأول هو الحفاظ على الحقوق في مختلف المجالات ، ومن ثم الحفاظ على المنجز البشري والحياة البشرية وفقا لما تضمنته تلك القوانين والتشريعات وفي مقدمتها الدساتير ، وان تلك القوانين والتشريعات هدفها الاول هو الانسان ، وفي الجانب الثاني فان تلك القوانين مع تطور الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمعات المختلفة . وبموجب ما أوجده المشرع هدفها الثاني هو ان يتم الحفاظ على المنجز الاجتماعي والاقتصادي للانسان في كل مجتمع يصبو الى الاستقرار ، لذا فان التشريع والقانون يهدف الى مكافحة الجريمة او المخالفات التي قد تطال المنجز الانساني .

اولا/ اهمية البحث

تأتي أهمية هذه الدراسة كونها توضح المشروعية للجزاءات الادارية لاسما وان هذه الجزاءات من سلطات الادارة وليس سلطة القضاء والنتيجة ان تقييد حرياة الافراد وحقوقهم لا يمكن ان يمس اذا لم يكن هنالك مشروعية واختلف الفقه والقضاء في هذه المشروعية الممنوحة للسلطة الادارية حين فرضها .

ثانياً : إشكالية البحث

عالجت المشكلة مشروعية الجزاءات الادارية في الدساتير والقوانين ، ولعل المرافق العامة التي تقدم خدمات عامة واهمية تلك المرافق المختلفة بالنسبة للمجتمع وتطوره كان لابد من الحفاظ عليها بموجب التشريعات والقوانين واللوائح التي تصبو لدرء المخاطر او الاعمال التي تهدف الى تعطيل ديمومتها ، ومن اجل ذلك فان الجزاءات الادارية كانت متصدية في هذا المجال .

ثالثاً : نطاق البحث

كانت الادارة ومن خلال نشاطها المتسع بحاجة الى الجزاءات الادارية المختلفة من اجل الحفاظ على المرافق التي تقوم بادراتها ولكن بنفس الوقت فان هذه الجزاءات لا يمكن ان يتم ايقاعها اذا لم يكن هنالك اياس او مشروعية لهذه الجزاءات اذ لا يمكن ان تقييد هذه الجزاءات حرية الافراد او تمس حرياتهم دون ان يكون هنالك اساسا لها .

رابعاً : منهج البحث

سنتبع المنهج التحليلي والنصوص القانونية للآثار القانونية التي تترتب على نطاق رقابة القاضي الجنائي على مشروعيه الجزاء الاداري .

خامساً : خطة البحث

سوف نقسم هذا البحث الى مطلبين ، المطلب الاول ماهية الجزاء الاداري نتناول فيه فرعين ، الفرع الاول مفهوم الجزاء الاداري ، والفرع الثاني خصائص الجزاء الاداري ، اما المطلب الثاني الأطار القانوني لرقابة القاضي الجنائي على مشروعية الجزاء الاداري نتناول فيه فرعين الفرع الاول مشروعية الجزاء الاداري في الدساتير والقوانين اما الفرع الثاني مشروعية السلطة الادارية في فرض الجزاءات الادارية ، وفي النهاية الخاتمة والمصادر .

المطلب الاول : ماهية الجزاء الاداري

يعتبر الجزاء الإداري تحصيل حاصل لكل فعل ينجم عن الموظفين والعمال أثناء القيام بالمهام الموكلة إليهم وفي خضم تأدية هاته المهام ينشأ بعض الصراعات بين العمال فيما بعضهم البعض او العمال ومسؤوليهم المباشرين وللحد من هاته الصرعات ان لم نقل نقضي عليها وجب تنظيم العلاقة بين أطراف العمل وفق ضوابط وقوانين والتي تتلخص في قانون العمل او النظام الداخلي والاتفاقيات الداخلية بالنسبة الى المؤسسات العمومية ذات قطاع خاص او مؤسسات خاصة التي وضعها المشرع من تنظيم علاقات العمل سواء بين العمال والموظفين فيما بينهم او بين مرؤوسيهم والتقليل من حدة صراعات العمال مم يضمن التزام العامل بواجباته و يضمن له حقوقه وتوفير بيئة عمل مناسبة وللجزاء الإداري أهمية بالغة في تقويم سلوك والعمل داخلة المؤسسة وبيئة العمل سواء على الصعيد الشخصي او الجماعي .سوف نتناول في هذا المطلب فرعين ، الفرع الاول مفهوم الجزاء الاداري ، الفرع الثاني خصائص الجزاء الاداري .

الفرع الاول : مفهوم الجزاء الاداري

أولاً : مفهوم الجزاء لغة

(جزم) الجيم والراء والزاء من اصل واحد فيقال جز من الشيء اجزمه جزما ، والجزم من الناحية الاعرابية يسمى جزما لانه يقطع عنه الاعراب ، ويقال (جزى) الجيم والراء والياء : قيام الشيء مقام غيره ومكافاته اياه لذا يقال جزيت فلانا اجزيه وجازيته مجازتة وهذا رجل جازيك عن رجل . [1]

ثانياً : مفهوم الجزاء اصطلاحاً

والمفاهيم الأخرى للجزاء الاداري او العقوبة الادارية " بانها فعل منفرد تتخذه السلطة الادارية [2] .

اتجاه سلوك غير مشروع ولكن دون تدخل مسبق من القاضي ويكون هدفه عقابي ..

---

[1] بن زكريا ، ابي الحسين بن احمد بن فارس ، معجم مقاييس اللغة العربية ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، ج ٣، ص ٤٥٥ ، بدون سنة نشر

[2] عبد الامير لبنى عدنان ، الاختصاص الاداري في المنازعات الجزائية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ص ١٢٠ ، ٢٠١٦

وهذا يعني ان السلطة الادارية ومن خلال سلطتها تستطيع من فرض الجزاءات ولكن لا يكون حينها للقضاء تدخل في هذا الامر كون السلطة القضائية تختلف عن السلطة الادارية من جانب فرض العقوبة او الجزاء وايضا من جهة الاجراءات المتخذة في كلا السلطتين

ونجد في مفهوم اخر للجزاء الاداري يشابه الذي سبقه بانه الجزاء المفروض من قبل الادارة من دون ان يكون هنالك تدخل مسبق من المحكمة الا انها تخضع لرقابة القضاء أو الهيئات القضائية .

و الجزاء الاداري هو تلك السلطة التي منحت للادارة في فرض الجزاءات بدلا من المحكمة الجنائية خارج الذين يكونون خاضعين لها من الموظفين ". [3]

تعرف الجزاءات الإدارية العامة بأنها ... سلطة الإدارة في فرض عقوبات بدلاً من المحكمة الجنائية على أولئك الذين لا يخضعون لها والذين يتعاملون معها ، أي على المواطنين ، وبالتالي فإن العقوبات التأديبية التي فرضها الإدارة على موظفيها والعقوبات التي تفرضها على المتعافين معها خارج نطاقها[4] .

الفرع الثاني : خصائص الجزاء الإداري

اولا : قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية
فهي جزء لمخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا وغايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة من حفاظ على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة [5] .
ثانيا / عمومية الجزاء الإداري العام
تتميز العقوبة الإدارية العامة من حيث تطبيقها بشكل عام ، كما هو الحال مع العقوبات الجنائية ، حيث تمتد سلطة الإدارة لتوقيعها على كل من يخالف النص القانوني الذي وجهته أو القرار الإداري المتعلق به. عليهم ، ولا يقتصر تطبيقه على فئة معينة من المواطنين[6]. وبهذه الصفة ، تتميز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة التأديبية والتعاقدية التي تتطلب وجود علاقة أو رابطة معينة تربط الإدارة بالمعاقب على تنفيذها[7].
ثالثا : الجزاء الإداري العام ذو طبيعة ردعية

---

[3] ديش ، سورية ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتاديب ومدى دستوريتها ، مجلة العلوم القانونية والسياسة ، الجزائر ، مج ١٠ ، ع ١ ، ص ٣٤٢ ، ٢٠١٩
[4] د. غنام محمد غنام , القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الاول والثاني) , مجلة الحقوق , جامعة تكريت , السنة الثامنة عشر , العدد الاول , مارس (اذار) , 1994 , ص 285 .
[5] عمار بو ضياف , الوجيز في القانون الاداري , دار ريحانة , الجزائر , 2001 .
[6] عيسى دبار , النظام القانوني للجزاءات الادارية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة قاصدي مرباح و رقلة , الجزائر , 2014 , ص 22 .
[7] د. عبد العزيز خليفة , ضوابط العقوبة الادارية العامة , دار الكتاب الحديث , الاسكندرية , 2008 , ص 26 .

تتميز العقوبة الإدارية العامة بخاصية ردع ، فهي تقع على كل سلوك آثم ، سواء كان في شكل فعل أو تقصير ، والغرض منه هو تمثيل خرق أو انتهاك لنص قانوني أو أمر إداري ، و في هذه الخاصية يشبه العقوبة الجنائية ، حيث أن السلوك الذي يتطلب كليهما ينطوي على اعتداء على مصلحة يحميها القانون ، بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة. المهم أن الاعتداء على المصلحة قد بلغ أهميته في نظر المشرع إلى الحد الذي يتطلب حمايته أيا كان صاحب المصلحة. إذا كان الاعتداء على المصلحة غير جاد وجب مواجهته بعقوبة إدارية عامة. مواجهته بعقوبة جنائية.

ويترتب على الصيغة الردعية للجزاءات الإدارية العامة أمران:

أولاً: أن الانتهاك يستلزم فرض عقوبة إدارية عامة ، سواء العناصر المادية أو المعنوية معًا ، سواء تم تمثيل الأخيرة في شكل نية أو خطأ ، لأن القول بخلاف ذلك يمثل خروجًا عن أحد المبادئ الأساسية للقانون الجنائي ، والذي هو مبدأ لا جريمة بغير سند أخلاقي ، وينطبق هذا المبدأ أيضًا على المخالفة الإدارية ، لوجود عقوبات إدارية عامة أشد من العقوبات الجنائية ، مثل إغلاق المنشأة لعدة أشهر ، فهي أشد من العقوبة الإدارية. الغرامة الجنائية التي تحكم بها المحكمة[8].

ثانياً: تنطبق العقوبة الإدارية العامة على نفس المبادئ التي تخضع لها العقوبات الرادعة ، سواء كانت ضرورية للخضوع لضمان شرعيتها الموضوعية أو ما كان المقصود منه ضمان شرعيتها الإجرائية ، مثل مبدأ الشرعية ، ومبدأ شخصية الشخص. العقوبة ، ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة ، ومبدأ المواجهة والسببية ، والحق في الاستئناف ، لمنع الانحراف في تطبيقه وضمان في نفس الوقت لمن يخضع لأقصى قدر من الحماية من التعسف في سقوطها ، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة إخضاع العقوبة الإدارية العامة لتلك المبادئ. [9]

المطلب الثاني : الاطار القانوني لرقابة القاضي الجنائي على مشروعية الجزاء الاداري

سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، الفرع الاول مشروعية الجزاء الاداري في الدساتير والقوانين اما الفرع الثاني مشروعية السلطة الادارية في فرض الجزاءات الادارية .

الفرع الاول : مشروعية الجزاء الاداري في الدساتير والقوانين

اولا مشروعية الجزاءات الادارية في الدستور :

كما قلنا سابقا بان الدستور هو الوثيقة الأعلى والاسمى في البلاد وهو الذي يبين شكل الدولة والسلطات ومبدا الفصل بين السلطات ، والدستور هو من ينص على الحريات والمحافظة عليها واذا ما فرضت نوع من الجزاءات التي تقيد الحريات فانها يجب ان تكون اولا متوافقة مع

---

[8] د. محمد سعد فودة , مصدر سابق , ص 80 .

[9] قرفي ابتسام , النظام القانوني للعقوبة الادارية في الجزائر , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , جامعة قاصدي مرباح و رقلة , الجزائر , 2013 , ص 16 .

الدستور لاسيما في مجال الجزاءات الادارية ، لا يمكن ان تفرض العقوبة دون سند او مشروعية واولها الدساتير وذلك تطبيقا لمبدأ الاجريمة ولا عقوبة الا بنص . [10]

وهنا يجب الالتزام بالقواعد الدستورية كونها هي الفيصل بالتشريعات التي تصدر من السلطة المختصة بالتشريع ، وايضا بالنسبة للمبدأ اعلاه هو دستوري قبل ان يكون خاص بالقضاء وان القاضي عندما يطبق ذلك المبدأ فانه يكون ملتزما بالقواعد الدستورية قبل تطبيقه لنص العقوبات في القوانين العقابية ، اذأ بهذا الاتجاه الدستوري يجب المضي ، كما ان العقوبة او الجزاء يجب ان يراع فيه الحقوق التي نص عليها الدستور ، لان العقوبة ايا ايا كان نوعها هي ماسة بحق من الحقوق التي اوجب القانون حمايتها واولها الدساتير ومنها الدستور العراقي الحالي اذ ان المادة (١٥) قد اشارت الى حق الفرد في الحرية والحياة ولا يمكن تقييد الحرية الا بموجب حكم قضائي . [11]

وكذلك الدستور المصري في المادة (٥٤) منه التي أوضحت حرية الانسان واشارت لما اشار اليه الدستور العراقي فيما يتعلق بالقبض او التفتيش .

ومن ذلك كانت الشرعية الدستورية هي الضمان الاعلى لهذه الحقوق والحريات في ضوء الشرعية الدستورية التي يجب ان يحدث التوازن بين الهدف من وراء التجريم وهو الهدف الأول والعقاب وكذلك حماية المصلحة العامة وضمان الحقوق والحريات وهو الهدف الثاني".

ومن ملاحظة المواد الدستورية ان الحرية لا يمكن ان تمس الا بموجب حكم قضائي ، ولكن ماهو الوضع امام سلطة الادارة عند فرض الجزاء في سبيل المحافظة على ديمومة المرفق العام وعدم تعطيله التي قد تصل الى تقييد تلك الحرية بموجب القانون دون ان يكون هنالك امر قضائي ان فرض الجزاء لا يمكن ان يكون اجتهادا من قبل السلطة الادارية ، صحيح ان الادارة تفرض ذلك الجزاء دون ان يكون هنالك امرا قضائي او تلجا الى فرض الجزاءات دون ان تكون هنالك محاكمة ولكن الأمر لا يخلو من ان الادارة عندما تمارس تلك السلطة انما بموجب قوانين وهذه القوانين تصدر من السلطة المختصة بالتشريع وبالنسبة للدساتير العراقية والمصرية فانها لم تنص صراحة على الجزاءات الادارية ، الا انها في الوقت نفسه سمحت

---

[10] رشا محمد جعفر الهاشمي , الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 2005 , ص 9 .

[11] كتوم بومدين , العقوبة الادارية وضمانات مشروعيتها , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة ابو بكر بلقايد , الجزائر , 2011 , ص 30 .

للسلطة التشريعية والسلطات الاخرى التي خولتها التشريعات بموجب القوانين من ان تفرض الجزاءات الادارية ، كما ان الجزاءات الادارية عند فرضها لا يمكن ان تكون بعيدا عن رقابة القضاء سواءا الاداري او العادي ، وهذا ما نوضحه في القادم من بحثنا عند الحديث على رقابة الجزاءات الادارية . [12]

وبما ان الدستور العراقي والمصري لم ينص على الجزاءات الادارية صراحة لابد ان تتضمن تلك الجزاءات في قوانين ، لانها الطريق الذي رسمه الدستور للسلطة التشريعية في العراق ومصر .

ثانيا : مشروعية الجزاء الاداري في القوانين العراقية والمصرية

بالنسبة لمشروعية الجزاء الاداري اما ان يكون منصوصا عليه بقانون او نظام او مرسوم .

و بما ان الدستور هو من احال اصدار التشريعات للسلطة المختصة بالتشريع وهي البرلمان لذا فان القوانين التي تصدر منه تكون واجبة التطبيق من قبل سلطات الدولة التنفيذية وكل قانون يختص في مجال معين والعراق اذ ان لمجلس النواب العراقي بالنسبة للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وذلك في المادة (٦٠) وكذلك رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية تقديم مشروعات القوانين في المادة (٦١) منه ، لذا فان المشرع العراقي في البرلمان عندما تحال اليه القوانين يقوم بتشريعها في شتى المجالات التي تحتاج للتشريع ، الا ان مجلس النواب العراقي لم يشرع قانونا خاصا بالعقوبات الادارية كما الشان بالنسبة مثلا لقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ حتى يصبح قانونا ذات نظام تشريعي ، الا انه وبما يملك من سلطة تشريعية يقوم بتشريع القوانين التي ترفع اليه من مجلس الوزراء أو الجمهورية ، ويترك اصدار اللوائح وتسهيل تنفيذ القوانين للجهة المعنية ، كما ان المادة (٨٠ / ثانيا وثالثا) من الدستور التي اوضحت بان اقتراح القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بغية تسهيل تنفيذ القوانين . [13]

---

[12] د. محمود سعد الدين الشريف , دروس في النظرية العامة للضبط الاداري , مذكرات مطبوعة لطلبة كلية الحقوق , جامعة القاهرة , 1961 , ص 199 .

[13] نجيب شكر محمود , دور الادارة في حماية الاخلاق العامة , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بغداد , 2006 , ص 100 . كتوم بو مدين , مصدر سابق , ص 31 .

وبذلك نجد بان مجلس النواب العراقي قد اصدر العديد من القوانين التي تتضمن الجزاءات الادارية منها على سبيل المثال لا الحصر قانون الري رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧ اذ تضمن العقوبات الادارية في الكثير من مواد ومنها المادة (١٣/ اولا) . [14]

ولدينا ايضا القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩ قانون الغابات والتشجير اذ تضمن على العقوبات الجنائية وكذلك الجزاءات الادارية في المادة (٢١) منه التي اشارت الى العقوبة بغرامة مالية مقدارها خمسون الف دينار على الشخص الذي يقوم بازالة علامة دالة على الغابات او اتلافها ، اما المادة (٢٤) فقد تركت اصدار التعليمات وتسهيل تنفيذ القانون للوزير .

وبهذا فان العراق ومن خلال القوانين التي تشرع في البرلمان ولاسيما منها ما يتضمن الجزاءات الادارية التي يمنح حق فرضها للسلطة الادارية بعد اصدار التعليمات اللازمة من اجل تنفيذها ، فان بامكان السلطة الادارية ان تفرض الجزاء الاداري استنادا لتلك القوانين وسبق وان اوضحنا انواع الجزاءات الادارية والتي تضمنتها الكثير من القوانين وبهذا فان شرعية الجزاء الاداري بالنسبة للسلطات الادارية وممارستها لاختصاصها في ايقاع تلك الجزاءات نجد لها اساسا قانوني في تلك القوانين .

الفرع الثاني: مشروعية السلطة الادارية في فرض الجزاءات الادارية

اولا: مشروعية السلطة الادارية في فرض الجزاء الاداري

ان الادارة عندما تباشر اعمالها من المؤكد يناط بها النشاط الموكل اليها في جميع نواحي الحياة التي لها مساس بحياة الفرد المباشرة وغير المباشرة ولاجل ذلك فانها تحتاج الى سند قانوني تباشر تلك الاعمال [15] ، وفيما سبق اشرنا الى الاساس القانوني للجزاءات الادارية التي تستطيع من خلالها الادارة فرضها ، واوضحنا ايضا بان تلك المشروعية متدرجة اذ ان الدستور يتبوء ذلك الهرم نزولا ، ولكن رغم ذلك فان الادارة اثناء عملها لابد لها ايضا من الاساس التي تستقي منه سلطتها وبالتالي مباشرة اعمالها وبالنسبة لمبدا الفصل بين السلطات ونقصد هنا فيما لو ان السلطة الادارية قامت باصدار اللوائح او الانظمة او التعليمات هل ان ذلك يتنافى مع مبدا الفصل بين السلطات ؟

---

[14] د. محمد محمد مصباح القاضي ,القانون الجزائي , النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , ط1 , 2013 , ص 32 .

[15] العاني ، وسام صبار ، القضاء الاداري ، دار السنهوري للنشر ، بغداد ، ط 1 ، ص ١٩-١٨ ، ٢٠١٥

1 - مبدا الفصل بين السلطات

ان مبدا الفصل بين السلطات كما نعرف هو ان تعمل السلطة التشريعية عملها الرئيس التشريع والرقابة على السلطات الاخرى والقضائية الفصل بين المتنازعين اما وراء ذلك هو خدمة المصالح العامة وادارة المرافق وتنظيم العلاقة بين افراد الشعب وهي السلطة التنفيذية لذا فانها تؤدي عملها برقابة من قبل السلطة التشريعية بحدود التخويل الذي تؤديه مثلا في خدمة التعليم واجب السلطة الادارية هو خدمة التربية والتعليم في هذا المرفق ووزارة الدفاع والداخلية وهكذا وبما ان السلطة الادارية تعرف بالجزيئيات لذا خولت باصدار التشريعات الفرعية تسمى بالانظمة والتعليمات . [16]

ومن هذا المدخل من حيث نشاط الادارة وعملها مشروعية اصدارها ما يسهل عملها ، وبالتالي لابد من مشروعية لعمل الادارة ، وعلى الرغم كما اسلفنا بان الدستور العراقي لم ينص صراحة على منح الادارة وسلطتها ايقاع الجزاءات الادارية الا اننا نجد بانه سمح للسلطة التنفيذية باصدار الانظمة والتعليمات وذلك من خلال الدستور اذ نصت الفقرة (ثالثا) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي على اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات لهدف تنفيذ القوانين). [17]

٢- مشروعية اصدار الانظمة

وبالنسبة لاصدار الانظمة وعلى الرغم من عدم اتفاق الفقهاء على طبيعة تقسيمها اذ بعضهم ذهب الى الانظمة في الدستور من حيث المصدر وايضا الانظمة في القوانين والتي يكون مصدرها العرف .

و نجد في المادة (١٣٠) من دستور العراق الحالي والتي اوضحت بان التشريعات النافذة تبقى كذلك ان لم تلغ او تعدل وقد تعد هذه المادة مدخلا للسلطات والهيئات الادارية بفرض الجزاءات الادارية وهذا ما رأيناه بالقوانين التي صدرت قبل دستور عام ٢٠٠٥ وما بعد دستور عام ٢٠٠٥ والتي تضمنت الجزاءات الادارية وايضا الجنائية في الوقت نفسه . [18]

---

[16] عبد الله ، احمد كيلان وخلف ، بلال عبد الرحمن محمود ، سياسة استبدال الصفة الجنائية للعقوبة دراسة مقارنة ، المركمز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ط 1 ، ص ١٢٥ ، ٢٠٢٠

[17] سليم ، عبد المجيد ابراهيم ، السلطة التقديرية للمشرع ، جامعة الزقازيق ، اطروحة دكتوراه ، ص ٩٥ ، ٤٣ ٢٠٠٩

[18] عبد السلام ، سعيد سعد ، المدخل في نظرية القانون ، بدون مكان نشر ، ط ١ ، ص ١٤٧ - ١٥٩ ، ٢٠٠٣

ومن ذلك يتضح من الانظمة والتعليمات هي من اختصاص السلطة التنفيذية التي بموجبها تنظم عمل المرافق العامة وديمومتها ، وايضا بغية تنفيذ القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية ولان الحكم في العراق لامركزي فان هذا الأمر يصل مع السلطة الادارية حتى لاصغر تقسيم كما هو الحال مثلا في العراق نجد بان قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد منح الحكومة المحلية في المحافظات وحسب ما ورد في المادة (٤٤ / ثالثا) نصت على الايرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية النافذة). [19]

اما في مصر فان اللوائح التي تصدر ايضا لها نفس الاساس القانوني الذي اشرنا سلفا وقد نصت الدساتير في مصر على حق السلطة التنفذية بذلك لتنفيذ القوانين وتتميز تلك اللوائح الخاصة بانشاء المرافق العامة في مصر بان السلطة التنفيذية تصدرها دون الارتباط بقرار برلماني واستنادا للدستور .[20]

ونلاحظ ان السلطة التنفيذية في مصر تستطيع ان تتخذ تلك القرارات فيما يخص تنظيم المرافق دون ان يكون هنالك قرار برلماني ، وبصورة مستقلة وبراينا ان ذلك هو الافضل لان الدستور ما دام قد نص على تنظيم تلك الامور بالاستناد اليه ليس هنالك حاجة لتنظيم مرفق ما والعودة للبرلمان وبالتالي ياخذ التشريع وقتا طويلا يغيب الحاجة منه حتى يصدر ، لذا من الافضل ان يكون للعراق اتجاها مماثل . [21]

---

[19] الدوسري ، غادة عيسى عبد العزيز ، الجزاءات الادارية في مجال الضريبة على الدخل دراسة مقارنة ، جامعة قطر ، كلية القانون ، رسالة ماجستير ، ص ٢٨-٢٧ ، ٢٠٢٢

[20] الضوي ، عبد المنعم ، السلطة الامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الاداري ، مكتبة الوفاء القانونية للنشر ، الاسكندرية ، ط 1 ، ص ١١٤ ، ٢٠١٦

[21] الجرف ، طعيمة ، القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة ، ص 10-12 ، 1970 .

الخاتمة

ان الجزاء الإداري هو قرار إداري فردي ذو طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات فردية توقعها الإدارة كسلطة عامة، بمناسبة مباشرتها لنشاطها وفقاً للشكل والإجراءات المقررة قانوناً، والغاية منها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة، كما أن الجزاء الذي توقعه الإدارة على الشخص هو نتيجة لسلوكه الغير القانوني. وبعد ان انتهينا من بحثنا المتواضع هذا لابد ان نذكر أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها :

أولاً : النتائج

1-ان الجزاءات الادارية لا يمكن ان تفرض دون ان يكون هنالك مشروعية وهذه المشوعية تنوعت في الدساتير والقوانين .

2-الجزاءات الادارية لاقت اعتراضا من الفقه والقضاء في البداية كونها تتعارض مع مبدا الفصل بين السلطات الا ان مشروعية تلك الجزاءات برزت من خلال الدساتير والقوانين واصبحت من ادوات الادارة في فرض الجزاء في سبيل الحفاظ على المرافق العامة وديمومتها في العراق ومصر .

3-ظهرت دعوات للحد من العقاب والتجريم وهذه الدعوات استندت الى التضخم التشريعي والحد منه في المجال الجنائي والذهاب الى الجزاءات التي لا تحمل الطابع الجنائي وهي الجزاءات الادارية وان الجزاء الجنائي يجب ان يكون بسيطا في الجرائم البسيطة هذه الدعوات لاقت قبولا في بعض الدول الغربية مثل المانيا التي اصبح لديها قانون اداري لعام ١٩٥٧ وايطاليا ايضا لعام ١٩٨١ ، الا ان تلك القوانين من الناحية الشكلية قانون عقوبات ولكن من جهة الموضوع هي قوانين ردعية لذا تكون ادارية وليست كما في مسماها قوانين عقابية.

ثانياً : التوصيات

1- القوانين والتشريعات وضعت من اجل ان يكون لكل هيئة أو سلطة مهمة عليها القيام بها ومن ثم معرفة نطاق كل سلطة من تلك السطات على اختلافها ، وبما ان السطة الادارية صاحبة اختصاص وهو تقديم الخدمات واشباع الحاجات العامة والحفاظ على النظام والقانون وحتى لا يكون هنالك تداخل بين السلطات الا من خلال التعاون والاعتماد على مبدا الفصل بين السلطات ، فاننا نوصي المشرع العراقي والمصري بان تكون الجزاءات الادارية هي الاختصاص الاصيل للسلطة الادارية ورفع الشق الجنائي من اللوائح والقوانين التي تمارس من خلالها السطة الادارية دورها في الحفاظ على المرافق العامة وديمومتها.

2-ان الادارة عندما تمارس دورها في شتى مجالات الحياة فان هدفها هو الحفاظ على ما تقوم بتسيير شؤونه ومن ثم فانها بحاجة الى استقلال لا يختصر على اللوائح والقوانين التي تمارس من خلالها مهمامها ولكن ايضا في مجال القضاء ، لذا نوصي المشرع العراقي بان يكون القضاء الاداري مستقلا تماما وان تكون القرارات الادارية والجزاءات خاضعة للقضاء الاداري وليس للقضاء العادي ، شانه في ذلك شان مجلس الدولة المصري الذي انتهج هذا النهج .

3-بما ان القضاء العادي يسير وفقا للقانون المدني وقانون المرافعات المدني في العراق ومصر نوصي المشرعان في العراق ومصر ان يكون هنالك قانون للقضاء الاداري وقانون مرافعات خاص به مما يتيح سهولة السير فيها وعدم اللجوء الى القانون الخاص او المدني الا فيما لم ينص عليه قانون .

4- نوصي المشرع العراقي والمصري بضرورة وجود قانون للاجراءات القضائية الادارية يسير الدعوى واجراءاتها وقراراتها واماكن اقامتها وعدم الاعتماد على قانون المرافعات المدني مما يتيح للادارة وسلطاتها العمل بصورة مريحة ومن ثم الحفاظ على المرافق العامة وديمومتها .

المصادر والمراجع

أولاً : القران الكريم

ثانياً : الكتب القانونية :

1-بن زكريا ، ابي الحسين بن احمد بن فارس ، معجم مقاييس اللغة العربية ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، ج ٣ ، بدون سنة نشر

2-ديش ، سورية ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتاديب ومدى دستوريتها ، مجلة العلوم القانونية والسياسة ، الجزائر ، مج ١٠ ، ع ١ ، ص ٣٤٢ ، ٢٠١٩

3-د. غنام محمد غنام , القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الاول والثاني) , مجلة الحقوق , جامعة تكريت , السنة الثامنة عشر , العدد الاول , مارس (اذار) , 1994 , ص 285 .

4-عمار بو ضياف , الوجيز في القانون الاداري , دار ريحانة , الجزائر , 2001 .

5-د. عبد العزيز خليفة , ضوابط العقوبة الادارية العامة , دار الكتاب الحديث , الاسكندرية , 2008 .

6-د. محمود سعد الدين الشريف , دروس في النظرية العامة للضبط الاداري , مذكرات مطبوعة لطلبة كلية الحقوق , جامعة القاهرة , 1961 .

7-د. محمد محمد مصباح القاضي ,القانون الجزائي , النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , ط1 , 2013 .

8-العاني ، وسام صبار ، القضاء الاداري ، دار السنهوري للنشر ، بغداد ، ط 1 ، ٢٠١٥

8-عبد الله ، احمد كيلان وخلف ، بلال عبد الرحمن محمود ، سياسة استبدال الصفة الجنائية للعقوبة دراسة مقارنة ، المركمز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ط 1 ، ٢٠٢٠

9-عبد السلام ، سعيد سعد ، المدخل في نظرية القانون ، بدون مكان نشر ، ط ١ ، ٢٠٠٣

10-الضوي ، عبد المنعم ، السلطة الامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الاداري ، مكتبة الوفاء القانونية للنشر ، الاسكندرية ، ط 1 ، ص ١١٤ ، ٢٠١٦

11-الجرف ، طعيمة ، القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة ، ص 10-12 ، 1970 .

ثالثاً : رسائل الماجستير :

1-عبد الامير لبنى عدنان ، الاختصاص الاداري في المنازعات الجزائية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ٢٠١٦

2-عيسى دبار , النظام القانوني للجزاءات الادارية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة قاصدي مرباح و رقلة , الجزائر , 2014 .

3-قرفي ابتسام , النظام القانوني للعقوبة الادارية في الجزائر , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , جامعة قاصدي مرباح و رقلة , الجزائر , 2013

4-رشا محمد جعفر الهاشمي , الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 2005 .

5-كتوم بومدين , العقوبة الادارية وضمانات مشروعيتها , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة ابو بكر بلقايد , الجزائر , 2011 .

6-الدوسري ، غادة عيسى عبد العزيز ، الجزاءات الادارية في مجال الضريبة على الدخل دراسة مقارنة ، جامعة قطر ، كلية القانون ، رسالة ماجستير ، ٢٠٢٢

رابعاً :اطاريح الدكتوراء

1-نجيب شكر محمود , دور الادارة في حماية الاخلاق العامة , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بغداد , 2006 .

2-سليم ، عبد المجيد ابراهيم ، السلطة التقديرية للمشرع ، جامعة الزقازيق ، اطروحة دكتوراه ، ٢٠٠٩.

المحتويات

المقدمة 5

المطلب الاول : ماهية الجزاء الاداري 7

الفرع الاول : مفهوم الجزاء الاداري 7

الفرع الثاني : خصائص الجزاء الإداري 8

المطلب الثاني : الاطار القانوني لرقابة القاضي الجنائي على مشروعية الجزاء الاداري 9

الفرع الاول : مشروعية الجزاء الاداري في الدساتير والقوانين 9

الفرع الثاني: مشروعية السلطة الادارية في فرض الجزاءات الادارية 12

الخاتمة 15

المصادر والمراجع 17