

المركز الجامعي نور البشير - البيض -



معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مطبوعة بيداغوجية

محاضرات القانون الجنائي الإداري

موجهة لطلبة السنة أولى ماستر

تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية

السداسي الأول

إعداد الدكتور: سرخاني سماعيل

أستاذ محاضر قسم ب

السنة الجامعية 2025-2026

مقدمة ...

تُعد نهاية الحرب العالمية الثانية نقطة الانطلاق الفعلية التي دفعت غالبية دول العالم إلى تبني مسار إصلاح تشريعي شامل، تمثل في إصدار قوانين جديدة تضع في صلب اهتمامها صون كرامة الإنسان وحماية حقوقه الأساسية. وقد وجد المشرعون في مختلف الدول أنفسهم أمام واقع اجتماعي واقتصادي جديد فرضته التحولات الصناعية الكبرى التي شهدتها العالم منذ القرن الماضي، ولم يكن أمامهم من وسيلة فعالة لحماية المصالح المستجدة إلا من خلال تجريم كل اعتداء يمس تلك المصالح، واعتباره جريمة جنائية تستوجب توقيع جزاء عقابي ملائم.

وهكذا، أصبح تجريم كل سلوك غير مشروع أداة رئيسية اعتمد عليها المشرعون لتحقيق الحماية القانونية المنشودة. غير أن هذا التوسع في نطاق التجريم أدى، في مرحلة لاحقة، إلى ما يُعرف بـ"التضخم التشريعي" في قانون العقوبات، وهو ما كثف عن وجود رفض متزايد في الضمير الجمعي لاستخدام القانون الجنائي في مجالات متعددة، لا سيما بعدما تبيّن أن هذا التدخل قد تجاوز الحدود التي رسمتها المجتمعات لنفسها في سعيها نحو التقدم.

لقد أدت المتغيرات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية التي شهدتها المجتمعات الحديثة إلى جعل الأفراد يشعرون بوطأة تدخل القانون الجنائي، خاصة حين يتعلق الأمر بأنماط من السلوك الاجتماعي التي باتت شائعة ومألوفة، وقد تصدر عن أي فرد في المجتمع بصورة منتظمة، من دون أن تنطوي على خطورة إجرامية حقيقية. ويُستدل على ذلك، على سبيل المثال، ببعض المخالفات التي تقع في مجالات مثل المرور أو الاقتصاد، حيث قد تكون الأفعال المرتكبة مخالفة لنصوص القانون الجنائي، لكنها لا تمثل في واقع الأمر ضرراً أو خطراً اجتماعياً يبرر وصفها بالجريمة الجنائية.

وإذا كانت الجريمة تُعرّف تقليدياً بأنها خرق لقاعدة جنائية تنطوي على ضرر أو خطر اجتماعي، فإن تطور وعي المجتمعات بفكرة "الضرر الاجتماعي" و"الخطر الاجتماعي" استتبع ضرورة إعادة النظر في مفهوم القاعدة الجنائية ذاتها. فلم يعد مقبولاً أن تظل بعض الأفعال خاضعة لنفس القاعدة العقابية التي كانت مقررة في الماضي، بينما لم تعد تلك الأفعال تُحدث الضرر أو الخطر الاجتماعي الذي كان يُبرر تجريمها آنذاك.

من هذا المنطلق، بدأ الاتجاه الحديث في السياسات الجنائية يتبلور حول اعتبار القانون الجنائي وسيلة "أخيرة" وليست "وحيدة" في توفير الحماية القانونية للمصالح الاجتماعية المختلفة. فالتجأ المشرعون

إلى عدم اللجوء إلى الحلول الجنائية إلا عند ثبوت فشل باقي الوسائل القانونية الأخرى في التصدي للسلوك غير المشروع.

وسعيًا للتقليل من الآثار السلبية الناجمة عن تدخل القانون الجنائي، خاصة في ظل ما ينطوي عليه من شدة وعقوبات صارمة، توجهت أغلب التشريعات، لا سيما في الدول المتقدمة، إلى اعتماد بدائل قانونية أكثر ملاءمة للتطورات الاجتماعية. وقد جاءت هذه البدائل استجابة لطبيعة التغيرات العميقة التي طالت بنية المجتمعات، والتي أضحت تستلزم معالجات قانونية تتناسب مع حجم الضرر أو الخطر الفعلي الذي يهدد المصلحة الاجتماعية، ومع طبيعة الخطأ المرتكب.

سبيل خازني سما عييل

مبحث تمهيدي: ظواهر السياسة الجنائية الحديثة للحد من التظلم التشريعي

الجنائي

يرجع أصل مفهوم السياسة الجنائية إلى الفقيه الألماني فويرباخ في مطلع القرن التاسع عشر، الذي عرفها بأنها "مجموعة الوسائل المتخذة لمكافحة الإجرام في مجتمع ما"، وقد تطور هذا المفهوم لاحقاً ليبنى على أساس علمي واجتماعي، باعتبار الجريمة ظاهرة اجتماعية تتأثر بعوامل بيئية وسلوكية، مما يجعل مواجهتها لا تقتصر على العقوبة فقط، بل تشمل التخطيط الشامل والوقاية، متأثرة بتطور علوم الإجرام والعقاب ونتائج أزمة العدالة الجنائية التي أسهمت في بلورة السياسة الجنائية الحديثة¹.

من أبرز ما شهدته السياسة الجنائية الحديثة من تطورات، بروز ثلاث ظواهر رئيسية شكّلت تحوُّلاً جوهرياً في هذا المجال، وهي: **الحد من التجريم، التحول عن الإجراء الجنائي، والحد من العقاب**. هذه الظواهر الثلاث تجسّد التوجه الحديث نحو ترشيد السياسة الجنائية، بحيث يُحصر التجريم والعقاب في أضيق الحدود، ويُستعاض عن ذلك بوسائل قانونية بديلة تراعي مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب وطبيعة الجزاء المقرر له.

المطلب الأول: ظاهرة الحد من التجريم

يقصد بظاهرة الحد من التجريم قيام المشرع بإلغاء التجريم عن سلوك معين، بما يؤدي إلى اعتباره سلوكاً مشروعاً من الناحية القانونية، ولا يخضع بالتالي لأي نوع من أنواع الجزاءات الجنائية أو غير الجنائية. وينتج عن هذا التعريف عدد من الآثار الجوهرية، يمكن حصر أبرزها في ثلاث نتائج رئيسية:

الفرع الأول: التمييز بين المشروعية القانونية والمقبولية الاجتماعية

إن إلغاء التجريم عن فعل معين واعتباره مشروعاً قانوناً لا يعني بالضرورة أنه مقبول اجتماعياً، وهو ما يتناقض مع ما يراه بعض الفقهاء ومع ما توصلت إليه اللجنة الأوروبية التابعة للمجلس الأوروبي، التي تربط بين الإلغاء القانوني للتجريم وبين القبول الاجتماعي للفعل. إلا أن الواقع يكشف خلاف ذلك؛ فبعض الأفعال التي تم إلغاء تجريمها في تشريعات العديد من دول أوروبا الغربية، كالإجهاض والانحراف

¹ أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص14.

الجنسي، أصبحت مشروعة من الناحية القانونية، إلا أنها لا تزال مستهجنة ومرفوضة اجتماعيًا من قبل شرائح واسعة من المجتمعات نفسها.²

وعلى العكس من ذلك، فإن بعض الأفعال، كتهريب البضائع أو التهرب الضريبي، عندما يتم إلغاء تجريمها، فإنها لا تواجه ذات الرفض الاجتماعي، بل تجد قبولًا عامًا، نظرًا لارتباطها الوثيق بعوامل اقتصادية أو سياسية، ما يجعل الرأي العام أقل حساسية تجاهها. وبالتالي، فإن الحد من التجريم قد يكون مرفوضًا اجتماعيًا في بعض المجالات (كما في المسائل الأخلاقية)، ومقبولًا في مجالات أخرى (كالمعاملات المالية والضريبية).

الفرع الثاني: نسبية فكرة الحد من التجريم

تُعد فكرة الحد من التجريم نسبية بطبيعتها، سواء من حيث الزمان أو المكان. فمن حيث الزمان، قد يُعتبر سلوك معين مجرمًا في فترة زمنية معينة، ثم يصبح مشروعًا في فترة لاحقة نتيجة لتغيرات اجتماعية أو ثقافية أو سياسية. فعلى سبيل المثال، يُعد الإجهاض في بعض الدول سلوكًا كان يُجرّم سابقًا، بينما أصبح مشروعًا في سياقات قانونية لاحقة. أما من حيث المكان، فإن تطبيق الحد من التجريم يختلف من دولة إلى أخرى وفقًا لتطور الرأي العام ودرجة قبول الضمير الاجتماعي لإلغاء تجريم سلوك ما. كما أن هذه الفكرة ترتبط ارتباطًا وثيقًا بمفهوم النظام العام والآداب العامة، وهما مفهومان يختلفان جوهريًا من مجتمع إلى آخر. فبينما نجد أن أغلب الجرائم الأخلاقية لم تعد تُجرّم في بعض الدول الغربية، فإن مثل هذه الأفعال لا تزال تُعد جرائم لا يمكن التساهل معها في الدول الإسلامية، نظرًا لتعارضها مع مبادئ الشريعة الإسلامية والعادات والتقاليد المتجذرة في هذه المجتمعات.³

الفرع الثالث: ضيق نطاق تطبيق الحد من التجريم

إن التعريف السالف لفكرة الحد من التجريم، عند فصله عن مفهومي الحد من العقاب والتحول عن الإجراء الجنائي، يؤدي إلى تضيق مجال تطبيقه في الواقع العملي. ففي الغالب، يُقتصر تطبيق الحد من التجريم على الجرائم ذات الطابع الأخلاقي في بعض الدول الأوروبية، مثل الزنا، الإجهاض، الدعارة، أو

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لانون العقوبات الإداري، (ظاهرة الحد من التجريم)، دار المطبوعات الجامعية،

الإسكندرية، 2014، ص 43

³ أمين مصطفى محمد، نفس المرجع، ص 44.

إلغاء تجريم بيع وشراء المشروبات الكحولية. وبالتالي، فإن تطبيق الحد من التجريم بهذا المفهوم يظل محدودًا ولا يشمل غالبية الأفعال الإجرامية التي يواجهها المجتمع⁴.

الفرع الرابع: عوامل الحد من التجريم

تتعدد العوامل التي تدفع المشرعين إلى تبني سياسة الحد من التجريم، ومن أبرزها:

1. عدم تطبيق القانون أو صعوبة تطبيقه عمليًا

يظهر ذلك في تسامح الأفراد تجاه بعض الأفعال التي تظل مجرّمة قانونًا، لكنها لا تُعدّ خطيرة أو مستوجبة للعقاب من وجهة نظرهم. ويرجع ذلك في كثير من الأحيان إلى تغير البنية الثقافية والاجتماعية للمجتمع. ويمكن رصد هذا التحول من خلال استطلاعات الرأي العام التي تكشف عن مدى حاجة المواطنين إلى الحماية الجنائية من عدمها. ومن الأمثلة على ذلك، بعض النصوص العقابية التي لم تعد تُطبق فعليًا، كالنص القانوني الذي يجرم الامتناع عن إبداء الرأي في الانتخابات أو الاستفتاءات، مثلما هو الحال في بعض القوانين المصرية.

2. تأثير جماعات الضغط على المشرّع

تلعب جماعات الضغط في بعض الدول دورًا بارزًا في التأثير على السياسة الجنائية، سواء من خلال المطالبة بتجريم سلوك معين أو السعي لإلغاء تجريم سلوك آخر. وعلى الرغم من أن هذا التأثير قد يُمارس في اتجاهات متعددة، فإنه ينبغي أن يظل الهدف الأساسي للمشرّع هو تحقيق الصالح العام، وليس خدمة مصالح فئة معينة أو معاقبة أخرى على نحو انتقائي.

الفرع الخامس: الآثار السلبية للحد من التجريم

رغم ما قد يبدو من إيجابية في التوجه نحو الحد من التجريم، إلا أن لهذا التوجه آثارًا سلبية لا يُستهان بها، ومن أهمها:

1. ارتفاع معدل ارتكاب الأفعال التي تم إلغاء تجريمها

فمن شأن إلغاء التجريم أن يؤدي إلى زيادة ملحوظة في ارتكاب السلوك محل الإلغاء، وهو ما قد ينعكس سلبيًا على احترام الأفراد لمنظومة قانون العقوبات برمتها. إذ يُفسّر البعض هذا الإلغاء على أنه اعتراف من المشرّع بخطأ تجريم هذا السلوك في السابق، أو على الأقل بعدم كفاية مبرراته.

⁴ عبد الرحمان خلفي، التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد، 10، ص110.

2. لجوء الأفراد إلى وسائلهم الخاصة للانتقام

قد يؤدي إلغاء التجريم في بعض القضايا، خاصة تلك المتعلقة بالشرف أو العلاقات الأسرية، إلى دفع الأفراد إلى تنفيذ العقوبة بأنفسهم خارج إطار القانون. فمثلاً، الزوج الذي اكتشف خيانة زوجته أو إجهاضها لجنينه قد لا يقبل بإباحة مثل هذه الأفعال بدعوى أنها تدخل ضمن نطاق الحرية الشخصية، وقد يندفع للانتقام بذاته، مما يهدد السلم الاجتماعي ويؤدي إلى تقشي ظاهرة العدالة الخاصة⁵.

المطلب الثاني: ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي

تُعد ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي إحدى الوسائل القانونية التي تُستبعد بها المتابعة الجنائية التقليدية، ويُتجنب من خلالها إصدار حكم بالإدانة ضد الفاعل، حيث يخضع هذا الأخير، وبموافقته الصريحة، لبرنامج بديل غير جنائي يهدف إلى إعادة إدماجه في المجتمع أو إلى معالجة السبب الذي أدى إلى ارتكابه للجريمة. ويُستعاض عن المسار القضائي التقليدي بآليات بديلة مثل الصلح، الوساطة، التحكيم، أو حتى العلاج الطبي أو التأهيل التربوي، على نحو يجعل العقوبة الجنائية غير مطبقة في نهاية المطاف⁶.

الفرع الأول: الفرق بين ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي مع ظاهرة الحد من العقاب

وعلى النحو المذكور سابقاً، تتقاطع ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي مع ظاهرة الحد من العقاب في نقطتين رئيسيتين:

1. أن كليهما يتعامل مع فعل غير مشروع قانوناً ويبحث عن رد فعل بديل تجاهه.
2. أن الهدف النهائي من كلتا الظاهرتين يتمثل في تجنب إصدار حكم جزائي بحق الفاعل. إلا أنه، ورغم هذا التشابه، فإن الاختلاف الجوهرى بين الظاهرتين يكمن في طبيعة الفعل غير المشروع. ففي حالة الحد من العقاب، يُرفع عن الفعل وصف الجريمة في المجال الجنائي، وإن بقي غير مشروع بموجب قوانين أخرى كقانون المخالفات الإدارية مثلاً. أما في حالة التحول عن الإجراء الجنائي، فإن الفعل يظل مجرماً من الناحية الجنائية، ولا يُمس بمشروعيته، وإنما يُستعاض عن معالجته بالعقوبة الجنائية بوسائل أخرى غير زجرية. وإذا فشلت تلك الوسائل البديلة، يُعاد طرح القضية مجدداً أمام القضاء المختص للنظر فيها وفق الإجراءات المعتادة.

⁵ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 45.

⁶ عبد الرحمان خلفي، المرجع السابق، ص 107.

وتُعد بعض الدول ذات الخبرة المتقدمة في هذا المجال نموذجًا يُحتذى به، حيث يُمنح أعضاء جهاز العدالة الجنائية سلطة تقديرية واسعة تمكّنهم من توجيه سير الإجراءات الجنائية منذ بدايتها. ففي هذا السياق، تلعب الشرطة دورًا أساسيًا، إذ يمكنها، استنادًا إلى سلطتها التقديرية، الامتناع عن مباشرة المتابعة القضائية في بعض الجرائم البسيطة كالمنازعات الأسرية أو خلافات الجوار أو حالات الضرب الخفيف، وتكتفي بتوجيه النصح أو التوبيخ أو إحالة الأطراف إلى مؤسسات علاجية أو اجتماعية، أما النيابة العامة، فبحكم مبدأ الملاءمة، تتمتع بصلاحيّة تقدير ما إذا كانت مصلحة المجتمع تستدعي تحريك الدعوى الجنائية أم لا. ولها أن تُصدر أوامر بالحفظ أو بالأبواب لإقامة الدعوى، إذا ما تبين لها أن الآثار السلبية المحتملة للحكم بالإدانة تفوق الجدوى المنتظرة من توقيع الجزاء. كما يتمتع القاضي بدوره بصلاحيات مهمة في هذا السياق، إذ يمكنه عرض النزاع على الصلح أو التوفيق، أو أن يأمر بإيداع المتهم في مؤسسة علاجية أو اجتماعية، بدلًا من توقيع العقوبة الجنائية عليه، كل ذلك في سبيل تحقيق مصلحة إعادة الإدماج وتجنب وصمة الإدانة.

الفرع الثاني: شروط التحول عن الإجراء الجنائي

يتطلب تطبيق نظام التحول عن الإجراء الجنائي توافر مجموعة من الشروط الأساسية، والتي تهدف إلى ضمان فاعلية هذا النظام وتقادي إساءة استخدامه، وأهم هذه الشروط⁷:

1. ضآلة الخطر الناجم عن الجريمة، بحيث لا تتطلب المصلحة العامة تحريك الدعوى أو إصدار حكم بالإدانة.
2. ثبوت ارتكاب الفاعل للفعل المنسوب إليه ثبوتًا قاطعًا، وألا ينكر هو نفسه ارتكابه، لضمان الشفافية.
3. إظهار الفاعل الندم واستعداده لتحمل تبعات فعله، بما في ذلك إصلاح الضرر الناتج عن سلوكه.
4. توافر وسيلة بديلة فعّالة قادرة على معالجة النزاع، سواء من خلال التأهيل أو إعادة الإدماج أو التسوية الودية.

⁷ فاطمة الزهراء فيرم، بدائل الدعوى الجنائية ودورها في الحد من أزمة العدالة الجنائية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 3، ص. 100.

5. موافقة الطرفين (الفاعل والمجني عليه) على وقف المتابعة الجنائية لصالح الحل الودي، الأمر الذي يفترض غالبًا وجود علاقة سابقة بين الطرفين، كأن تكون علاقة قرابة، جوار، أو زمالة مهنية.

الفرع الثالث: تقييم نظام التحول عن الإجراء الجنائي

رغم المزايا المتعددة التي ينطوي عليها نظام التحول عن الإجراء الجنائي، إلا أنه لم يسلم من النقد. فمن أبرز الانتقادات التي وُجّهت إليه:

1. توسيع سلطة التقدير: إن هذا النظام يفتح المجال أمام سلطات التحقيق والحكم لاستخدام سلطاتها التقديرية على نحو قد يؤدي، في بعض الأحيان، إلى التعسف أو المساس بمبدأ المساواة أمام القانون.
2. الاعتراف القسري: يُخشى أن يدفع اعتماد هذا النظام بعض المتهمين إلى الاعتراف بأفعال لم يرتكبوها فعلاً، وذلك بهدف الاستفادة من آلية التحول وتجنب المحاكمة والإدانة، مما يتعارض مع ضمانات المحاكمة العادلة.
3. تقويض الردع العام: قد يؤدي اللجوء المتكرر إلى هذا النظام إلى اهتزاز ثقة الجمهور في النظام الجنائي التقليدي، خاصة إذا ما اعتُبر أن العدالة لم تتحقق، أو أن الفاعلين قد أفلتوا من العقاب، الأمر الذي يُضعف من فعالية الردع العام ويؤثر على هيبة القانون الجنائي كأداة لحماية المجتمع.

المطلب الثالث: ظاهرة الحد من العقاب

يقصد بظاهرة الحد من العقاب الابتعاد كلياً عن تطبيق أحكام القانون الجنائي لصالح نظام قانوني مواز، يتم من خلاله رفع الصفة الإجرامية عن فعل كان في السابق يُعد جريمة بموجب قانون العقوبات. ونتيجة لذلك، يصبح هذا الفعل مشروعاً من الناحية الجنائية، أي أنه لا يخضع للجزاءات الجنائية التقليدية، وإن بقي غير مشروع من منظور قانوني آخر.

وفي هذا السياق، يخضع الفعل المخالف لجزاءات قانونية من نوع مختلف، لا تتركز على المفهوم العقابي الجنائي، وإنما تستند إلى جزاءات إدارية أو مالية، تُوقَّع من قبل الجهات الإدارية المختصة، وتُنَفَّذ من خلال إجراءات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري. ويُعرف الإطار القانوني الذي ينظم هذه

الأفعال وطرائق معالجتها بـ "قانون العقوبات الإدارية"، الذي يمثل بديلاً عن العقاب الجنائي في بعض المجالات التي لا تستدعي تدخلاً زجرياً من قبل سلطة القضاء الجزائي⁸.

ويعكس هذا التوجه رغبة المشرع في ترشيد السياسة الجنائية، من خلال توسيع نطاق البدائل العقابية وتخفيف العبء عن القضاء الجنائي، مع الإبقاء على الردع والجزاء ولكن في إطار قانوني مختلف يتلاءم مع طبيعة المخالفة وخطورتها الاجتماعية.

الفرع الأول: الخلاف الفقهي حول تحديد ظاهرتي الحد من العقاب والحد من التجريم

نظراً لحدوثه مفهومي "الحد من العقاب" و"الحد من التجريم"، فقد أثاراً جدلاً واسعاً في الأوساط الفقهية حول المقصود الدقيق بكل منهما، وهو ما أدى إلى بروز اتجاهين فقهيين رئيسيين في تحديد طبيعة ومجال كل ظاهرة⁹.

أولاً: الاتجاه القائل بتحديد الظاهرتين داخل نطاق القانون الجنائي

يذهب هذا الاتجاه إلى أن مفهومي الحد من العقاب والحد من التجريم يظلان محصورين ضمن الإطار التقليدي للقانون الجنائي، دون الخروج عنه إلى أنظمة قانونية أخرى. يرى بعض الفقهاء، ومنهم الأستاذ "كيرشوف"، أن الحد من التجريم يتحقق بإلغاء الصفة الإجرامية لسلوك معين، وبالتالي زوال العقوبة المقررة له. أما الحد من العقاب، فهو أوسع نطاقاً، إذ يشمل ليس فقط الأفعال التي ألغيت تجريمها، بل أيضاً الحالات التي يظل فيها الفعل مجزماً، ولكن يتم تخفيف العقوبة المقررة له أو استبدالها بأخرى أقل صرامة.

وفي هذا السياق، يميز الأستاذ "كيرشوف" بين نوعين من الحد من العقاب:

الحد من العقاب الموضوعي: ويتحقق بإلغاء العقوبة، ومن ثم زوال وصف الجريمة عن الفعل.
الحد من العقاب الشخصي: ويتمثل في استبدال العقوبة الجنائية بتدابير احترازية أو علاجية لبعض الفئات الخاصة، كالأحداث أو الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية.

ويؤكد "كيرشوف" أن إلغاء التجريم لا يعني بالضرورة مشروعية الفعل، بل قد يبقى في حاجة إلى رد فعل اجتماعي غير جنائي، كما هو الحال في الجرائم المرتكبة من قبل ذوي الإعاقة الذهنية.

⁸ بن بادة عبد الحليم، السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة صوت القانون، المجلد 6، العدد 2، نوفمبر 2019، ص 396.

⁹ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 18.

من جهة أخرى، ترى اللجنة الأوروبية للمشكلات الجنائية أن الظاهرتين تتدرجان أيضًا ضمن القانون الجنائي، وتفرّق بين:

الحد من التجريم القانوني: بإلغاء تجريم أفعال معينة عبر تشريع صريح، مثلما حدث في بعض الدول الأوروبية بإلغاء تجريم الزنا أو العلاقات الجنسية بين البالغين بالتراضي، أو تعاطي المشروبات الكحولية.

الحد من التجريم الفعلي: وهو تقليص تدخل نظام العدالة الجنائية في أفعال معينة دون إلغاء تجريمها، كما في حالات التسول، والتشرد، وبعض المخالفات المرورية.

أما **الحد من العقاب**، فيشمل صورًا عدة كتخفيض درجة الجريمة (من جنابة إلى جنحة)، أو استبدال العقوبات السالبة للحرية بعقوبات أخف كالغرامة أو المراقبة القضائية.

ثانيًا: الاتجاه القائل بتحديد الظاهرتين داخل وخارج نطاق القانون الجنائي

يميل هذا الاتجاه إلى توسيع نطاق المفهومين ليشملا أيضًا الأفعال الخارجة عن القانون الجنائي، عبر نقلها إلى أنظمة قانونية أخرى كالمدني أو الإداري.

يرى وزير العدل الإيطالي (1980) أن **الحد من التجريم** يعني رفع صفة الجريمة عن فعل ما، واعتباره مشروعًا قانونًا، أما **الحد من العقاب**، فهو يتمثل في تحويل الفعل إلى مجرد مخالفة إدارية أو مدنية، خاضعة لجزاءات غير جنائية.

وبناء على هذا التمييز، يعتبر الوزير أن بعض الجرائم الخطيرة، كالإجهاض أو موقعة المحارم، لا يمكن إخضاعها لنظام العقوبات الإدارية أو المدنية، وإنما يمكن فقط إلغاء تجريمها كليًا في إطار الحد من التجريم. ويذهب إلى أن نطاق الحد من التجريم أوسع من الحد من العقاب، مستشهدًا بالقانون الإيطالي رقم 317 لسنة 1967، الذي نقل العديد من جرائم المرور من المجال الجنائي إلى المجال الإداري.

كما ترى الأستاذة الفرنسية ديلماس أن، **الحد من التجريم** يتمثل في الاعتراف القانوني والاجتماعي بسلوك كان مجرمًا، ليصبح مشروعًا في ضوء تطور المجتمع، أما **الحد من العقاب**، فهو يتم عبر التخلي عن العقوبة الجنائية لصالح بدائل قانونية أخرى، كالنظام الإداري أو الصلح أو القانون المدني.

من جهته، يذهب الأستاذ برادل إلى أن **الحد من التجريم** قد يؤدي إلى زوال قانون العقوبات نفسه،

نظرًا لخروج بعض السلوكيات من نطاق أي تجريم قانوني، أي تصبح مشروعة بالكامل، أما **الحد من العقاب**، فهو يمثل فقط تخفيضًا في صرامة النظام الجنائي، أو التخلي عنه لصالح بدائل قانونية أخرى.

الفرع الثاني: رأي الدكتور أمين مصطفى محمد في كتابه "النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري" يقترح الدكتور أمين مصطفى محمد تصنيفًا تحليليًا واضحًا لتطبيقات مفهومي الحد من العقاب والحد من التجريم، مقسمًا إياها إلى أربعة فروض رئيسية:

1. إلغاء التجريم والاعتراف بمشروعية الفعل؛ أي رفع صفة الجريمة نهائيًا.
 2. الاحتفاظ بتجريم الفعل، مع تخفيض أو تخفيف العقوبة؛ كتحويل العقوبة من سجن إلى غرامة.
 3. الاحتفاظ بتجريم الفعل، مع التخلي عن الإجراءات الجنائية؛ كالاكتفاء بالإندار أو التسوية.
 4. التحول الكامل من النظام الجنائي إلى نظام قانوني آخر؛ كالقانون الإداري أو المدني.
- يتبين من هذا العرض أن الخلاف الفقهي حول مفهومي الحد من العقاب والحد من التجريم لا يقتصر فقط على التعريف، بل يمتد إلى النطاق الذي ينتميان إليه، ومدى ارتباطهما بالقانون الجنائي وحده أو تجاوزه إلى أنظمة قانونية أخرى. ويعكس هذا التباين في الرؤى طبيعة التحولات التي تشهدها السياسة الجنائية المعاصرة، والتي تهدف إلى التوازن بين العدالة والفعالية، وبين العقاب والتأهيل¹⁰.

¹⁰ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 31.

الفصل الأول: الركن المادي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري

يُثار تساؤل مهم يتعلق بكيفية تحديد الفعل غير المشروع الذي يمكن تصنيفه ضمن دائرة الجرائم الإدارية. بمعنى آخر، هل يمكن اعتبار بعض الأفعال التي لم تعد تستحق العقوبة الجنائية جرائم إدارية فقط؟ وإن كان الأمر كذلك، فما هي المعايير التي تسمح لنا بذلك التحديد؟

إن هذا التساؤل يكتسب أهمية خاصة في ضوء تطبيق نظام الحد من العقاب، الذي يقضي بعدم ضرورة تدخل القانون الجنائي لمعاقبة بعض الأفعال التي كانت تُعد في الأصل جرائم جنائية. ووفقاً لهذا التصور، فإن الأفعال التي كانت تُجرّم جنائياً قد تُرفع عنها صفة التجريم لتُعتبر أفعالاً مشروعة من الناحية الجنائية، لكنها تبقى غير مقبولة اجتماعياً وتتطلب تدخلاً قانونياً أقل شدة، يكون في شكل جزاء إداري¹¹.

وفي سبيل الإجابة عن هذا التساؤل، يُلاحظ أن لكل من المشرعين الألماني والإيطالي تجربة متميزة في هذا المجال، حيث قام كلاهما بإصدار تشريعات خاصة تتعلق بالجريمة الإدارية، تضمنت تنظيمًا دقيقًا للأحكام العامة التي تضبط هذا النوع من الجرائم، مستندين في ذلك إلى معايير مختلفة تتناسب مع طبيعة المنظومة القانونية والاجتماعية لكل منهما، ويمكن تصنيف المعايير المعتمدة في تحديد الجريمة الإدارية إلى صنفين رئيسيين، هما:

- معايير موضوعية تتعلق بمضمون الفعل وخطورته وآثاره على المجتمع.
- معايير شكلية ترتبط بالإطار القانوني الذي يُنظّم هذا الفعل ويخرجه إلى حيز الوجود القانوني كجريمة إدارية.

فبمجرد تحديد الفعل غير المشروع الذي قد يُعد جريمة إدارية، يصبح من الضروري البحث في الشكل القانوني الذي يُعبّر عن هذه الجريمة ويُضفي عليها طابعاً رسمياً في النظام القانوني، وهو ما يقتضي التطرق إلى مصادر قانون العقوبات الإداري¹².

¹¹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، 58.

¹² غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي الجديد، دون طبعة، دار الفكر والقانون، 2019، ص 10

المبحث الأول: المعايير المحددة للجريمة الإدارية

من أجل تصنيف الأفعال غير المشروعة التي يمكن اعتبارها جرائم إدارية، لا بد من تحديد مضمون تلك الأفعال، وتحليل مدى تأثيرها السلبي على المجتمع، وذلك بالاستعانة بمجموعة من المعايير التي تُسهم في تمييز الأفعال التي لم تعد بحاجة إلى العقاب الجنائي، بل يكفي بشأنها تدخل من نوع إداري. وتنقسم هذه المعايير إلى نوعين: المعايير الموضوعية التي تتعلق بجوهر الفعل ومدى خطورته، المعايير الشكلية التي تتعلق بالإطار التشريعي والتنظيمي المعبر عن الفعل.

المطلب الأول: المعايير الموضوعية المحددة للجريمة الإدارية

نظرًا لحدوث موضوع "قانون العقوبات الإداري"، فإن الفقه لم يُولِ بعد العناية الكافية لتحديد ما يُعد جريمة إدارية، مقارنة بما أولاه من اهتمام في تحديد الجريمة الجنائية. ومع ذلك، يمكن القول بأن عملية تحديد الجريمة الإدارية تخضع لمبدأين أساسيين هما: - مبدأ التناسب، ومبدأ الاحتياط. فمن خلال تحليل هذه المبادئ، يمكن تحديد ما إذا كان السلوك المرتكب يُشكل خطرًا أو ضررًا على مصلحة اجتماعية ما، وما إذا كانت هذه المصلحة تستحق حماية جنائية أم يكفي بشأنها تدخل إداري¹³.

الفرع الأول: مبدأ التناسب

ينص مبدأ التناسب على ضرورة أن تكون العقوبة المقررة متناسبة مع خطورة السلوك المرتكب، ومع مدى ما أصاب المصلحة أو القيمة المحمية من ضرر أو ما تعرضت له من خطر. وقد أشارت المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في فرنسا سنة 1789 إلى هذا المبدأ، حيث أكدت على وجوب ألا يشتمل قانون العقوبات إلا على العقوبات الضرورية. ويُوجّه هذا الخطاب إلى المشرع، إذ يفرض عليه مراعاة التوازن بين جسامه الفعل المرتكب وبين الجزاء المقرر بشأنه، ويقوم مبدأ التناسب على ثلاثة محاور رئيسية:

أ. القيم أو المصالح الاجتماعية

ينبغي أولاً تحديد ما هي القيم أو المصالح التي تستحق الحماية القانونية، ومدى الحاجة إلى تدخل جنائي لحمايتها، فالمصلحة تُعرّف على أنها كل حاجة من حاجات الإنسان، سواء كانت مادية أو

¹³ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 58.

معنوية، ولا يحظى أي عنصر بالحماية القانونية إلا إذا كانت المصلحة مشروعة، كحق الإنسان في الحياة، أو الملكية، أو الحرية.

وفي الواقع، ليس من السهل دائماً التمييز بين المصالح التي تستحق الحماية الجنائية وتلك التي يكفي بشأنها الحماية الإدارية أو المدنية، ذلك أن هذا التحديد يرتبط بالفلسفة القانونية والعقيدة الاجتماعية التي يتبناها كل مشرّع، ويختلف بحسب الزمان والمكان، فعلى سبيل المثال، قد يرى مشرّع في دولة ما أن حماية مصلحة معينة تستوجب التدخل الجنائي، في حين يكتفي مشرّع آخر بحمايتها مدنياً أو إدارياً. ولهذا، يجب التمييز بين المصالح الأساسية التي لا يمكن حماية النظام العام بدونها، وتلك التي تعد ثانوية ويمكن أن تحظى بحماية من نوع إداري.

فالقيم الأساسية كحماية الحياة، الحرية، الملكية، الشرف، تُعد من المقومات التي تستوجب تدخل القانون الجنائي لضمان حمايتها، بينما توجد مصالح أخرى، مثل تنظيم حركة المرور، أو قواعد المنافسة، أو بعض المسائل المتعلقة بالضرائب والجمارك، والتي يُمكن الاكتفاء بحمايتها عبر القانون الإداري.

ب. جسامة العدوان

يشير مصطلح "العدوان" إلى أي سلوك إيجابي أو سلبي ينطوي على المساس بمصلحة مشروعة أو تعريضها للخطر، ولأجل تقدير جسامة هذا العدوان، يجب النظر إلى كمية الضرر التي نتجت عنه، سواء على مستوى عدد الأشخاص المتضررين أو نطاق التأثير السلبي كالمساحة المتضررة في حال التلوث البيئي، أو حتى في مدى تفاهة الأثر الناتج، فكلما كان الضرر أو الخطر ضئيلاً، كلما أمكن إخراج الفعل من نطاق قانون العقوبات الجنائي وإدخاله ضمن الجرائم الإدارية، مثل سرقة الفواكه قليلة القيمة أو بعض المخالفات المرورية البسيطة¹⁴.

ويُفترض قبل تقرير نوع التدخل العقابي، دراسة التكاليف الاجتماعية والفردية التي نتجت عن الفعل، وتقدير ما إذا كانت تلك التكاليف تُعد مقبولة اجتماعياً أم لا. وبناءً على حجم الضرر، أو احتمال الخطر الذي ترتب على الفعل، يمكن تحديد نوع الحماية المطلوبة.

كما يُستأنس برأي المجتمع من خلال قياس مدى استهجانه للفعل، ومدى اعتباره إياه فعلاً خطيراً أو بسيطاً.

¹⁴ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص70.

ويمكن أيضًا النظر إلى ما إذا كان العدوان قد اقترن بعنف مادي، مما يزيد من جسامته، كما هو الحال في جرائم القتل أو الاعتداء، بالمقارنة مع الجرائم التي تقع في المجال الاقتصادي أو البيئي والتي غالبًا ما تكون بدون عنف مادي.

ج. الخطأ

يُعد الخطأ العنصر الثالث في مبدأ التناسب، وهو يتعلّق بمدى نية الجاني ومدى جسامته فعله، فالتمييز بين الأخطاء العمدية وغير العمدية يُعد أساسيًا في تحديد ما إذا كان الفعل يستحق العقاب الجنائي أو الإداري فقط.

ذلك أن المشرّع لا يعاقب على كل خطأ، بل فقط على الأخطاء الجسيمة التي تُحدث ضررًا فعليًا أو خطرًا مؤكدًا على مصلحة مشروعة.

أما الأخطاء البسيطة الناتجة عن إهمال أو جهل أو سهو، فغالبًا ما تُصنّف ضمن نطاق الجريمة الإدارية، كخرق قواعد المرور غير المقصود، أو التأخر في تقديم الإقرار الضريبي نتيجة الإهمال. لكن إذا ما اقترن ذلك السلوك بنية الاحتيال أو التهرب، كحالة تقديم معلومات ضريبية كاذبة عمدًا، فإن الفعل يُعاد تكييفه ويُدرج ضمن الجرائم الجنائية.

ويمكن القول بصفة عامة، إن معظم الأفعال التي تقع نتيجة خطأ عمدي تُعد جرائم جنائية، بينما تلك التي تقع عن طريق الإهمال أو الخطأ غير العمدية، يمكن تصنيفها كجرائم إدارية¹⁵.

مدى صلاحية مبدأ التناسب كمعيار وحيد لتحديد الجريمة الإدارية:

للإجابة عن التساؤل المتعلق بإمكانية اعتماد مبدأ التناسب كمعيار وحيد لتحديد الجريمة الإدارية، يقتضي الأمر الوقوف على تجربة المشرّع الإيطالي في هذا المجال. فعلى الرغم من أن قانون العقوبات الإدارية الإيطالي تبني معيارًا شكليًا لتحديد ما يُعد جريمة إدارية، إلا أن التطبيق العملي لهذا القانون شهد اضطرابًا واضحًا، الأمر الذي دفع رئيس مجلس الوزراء الإيطالي إلى إصدار منشور توجيهي يتناول، من الناحية الموضوعية، الشروط التي تجعل من الفعل المرتكب جريمة إدارية.

وقد استند هذا المنشور في تحديده لتلك الشروط إلى عنصرين جوهريين: قيمة المصلحة المعتدى عليها ودرجة خطورة الفعل المرتكب، حيث قرر أن تطبيق الجزاء الجنائي يجب أن يُقتصر على الحالات

¹⁵ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 74.

التي يكون فيها الاعتداء جسيماً ويقع على مصلحة أساسية وأولية، أما في الحالات التي يكون فيها الاعتداء بسيطاً ويطال مصلحة ثانوية، فيكفي الاكتفاء بتوقيع الجزاء الإداري.

إلا أن الإشكال لا يزول كلياً بهذا التمييز، بل يثور التساؤل المشروع حول نوعية رد الفعل القانوني الواجب اتخاذه في الفرضيات التي لا تكون فيها المعايير واضحة، كأن ينطوي الفعل على اعتداء بالغ الأهمية على مصلحة ثانوية، أو على اعتداء بسيط يطل مصلحة أولية. وفي هذا السياق، أوجب المنشور الإيطالي في مثل هاتين الحالتين اللجوء إلى مبدأ الاحتياط كأداة مرجعية مكملة، يُحتكم إليها لترجيح الكفة نحو أعمال الجزاء الإداري أو الجنائي، بحسب ما تمليه اعتبارات المصلحة العامة وضرورات حماية النظام القانوني.

ومن ثم، يتضح أن مبدأ التناسب، وإن كان معياراً مهماً في هذا المضمار، لا يكفي بمفرده لتحديد الطابع الإداري للفعل، ما لم يُدعم بمعايير موضوعية أخرى، وعلى رأسها مبدأ الاحتياط، لتفادي الغموض وضمان التطبيق السليم والعدل للقواعد القانونية المنظمة للجريمة الإدارية.

الفرع الثاني: مبدأ الاحتياط

يُعد مبدأ الاحتياط مكملاً في العديد من الحالات لمبدأ التناسب، ويشكّل كلا المبدئين معيارين أساسيين في تحديد طبيعة رد الفعل الملائم تجاه السلوك غير المشروع، سواء تمثل هذا الرد في شكل جزاء جنائي، أو عقوبة إدارية، أو أي جزء آخر. وبموجب مبدأ الاحتياط، لا يجوز اللجوء إلى تطبيق الجزاء الجنائي لمواجهة أي سلوك غير مشروع إلا في حال ثبوت عدم كفاية وفعالية جميع وسائل الرقابة الاجتماعية غير الجنائية في التصدي لهذا السلوك. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون تدخل القانون الجنائي هو الوسيلة الأخيرة، التي لا يتحقق الردع المناسب والفعال إلا من خلالها، وذلك بعد استنفاد كافة الوسائل الأخرى¹⁶.

بل إن مبدأ الاحتياط يمتد إلى القول بأنه حتى في الحالات التي يُقدّر فيها أن الجزاء الجنائي يبدو متناسباً مع جسامة السلوك غير المشروع، فإن من الممكن، بل من المستحسن، اللجوء إلى قانون العقوبات الإداري لمواجهة هذا السلوك، طالما أن الجزاء الإداري يحقق ذات الفعالية الردعية التي تحققها العقوبة الجنائية.

¹⁶ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 74.

ومن أجل إبراز دور مبدأ الاحتياط في التحديد الموضوعي للجريمة الإدارية، تجدر الإشارة إلى مظاهر هذا المبدأ كما وردت في منشور رئيس الوزراء الإيطالي. ويتجلى ذلك من زاويتين: من حيث موقف الفاعل، ومن حيث فعالية الجزاء.

أولاً: موقف الفاعل من مبدأ الاحتياط:

يتجلى الطابع الاحتياطي لقانون العقوبات من خلال ثلاث مظاهر رئيسية: مبدأ التضامن، مبدأ الإسناد، وحقوق الدفاع.

1. **مبدأ التضامن:** تنص المادة السادسة من قانون العقوبات الإداري الإيطالي الصادر سنة 1971 على مبدأ التضامن، الذي يسمح ليس فقط بمسائلة فاعل الجريمة الإدارية، وإنما كذلك بمسائلة مالك الشيء الذي تسبب في وقوع الضرر - كصاحب مركبة على سبيل المثال. ويؤدي هذا النظام إلى توزيع المسؤولية بشكل يعزز فعالية الجزاء الإداري مقارنة بالجزاء الجنائي. ففي حين أن القانون الجنائي الإيطالي يقر بأصل عدم مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعال تابعيه، ولا يجيز التضامن في دفع الغرامات المحكوم بها، فإن قانون العقوبات الإداري يأخذ بمنظور مغاير أكثر مرونة وفعالية.
2. **مبدأ الإسناد:** يطبق قانون العقوبات الإداري الإيطالي مبدأ الإسناد بطريقة تختلف عن القواعد العامة في القانون الجنائي. إذ تنص المادة الثانية من نفس القانون على أن القاصر الذي لم يبلغ 18 سنة لا تُقام مسؤوليته عن الجريمة الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع من مسائلة من يتولى رقبته أو تربيته، ما لم يثبت هذا الأخير أنه لم يقصر في واجب الرقابة أو التوجيه.
3. **حقوق الدفاع:** رغم أن مرتكب الجريمة الإدارية لا يتمتع بجميع الضمانات التي يتمتع بها المتهم في المجال الجنائي، إلا أن قانون العقوبات الإداري يكرّس المبادئ العامة للإجراءات المنصوص عليها في القانون الجنائي. ومن أبرز هذه الحقوق، الحق في الطعن القضائي في القرارات الإدارية الصادرة ضده.

ثانياً: فعالية الجزاء ودور مبدأ الاحتياط:

يُستفاد من أحكام قانون العقوبات الإداري الإيطالي أنّ الجزاءات الإدارية تتمتع بدرجة أعلى من الفعالية مقارنةً بالجزاءات الجنائية، إذ لا يخضع تنفيذها لنظام وقف التنفيذ المقرر في العقوبات الجنائية. كما أنّ مدة تقادم الجزاءات الإدارية تُقدّر بخمس سنوات، وهي في بعض الأحيان أطول من مدة تقادم بعض الجزاءات الجنائية.

ومع ذلك، تتراجع فعالية الجزاءات الإدارية ذات الطابع المالي في حالة إفسار المسؤول، لاسيما وأنه لا يمكن تحويل تلك الجزاءات، في حال عدم تنفيذها، إلى عقوبات من طبيعة أخرى. ويختلف هذا الوضع عن ما هو مقرر في قانون العقوبات الإداري الألماني، حيث تملك المحكمة صلاحية الحكم بعقوبة سالبة للحرية لا تتجاوز ستة أسابيع في حالة إفسار مرتكب المخالفة الإدارية، وذلك بناءً على طلب الإدارة، دون أن يمس ذلك المبدأ العام القاضي بعدم الحكم ابتداءً بعقوبة سالبة للحرية في الجرائم الإدارية.

تحديد الخرق الإداري في ضوء مبدأ الاحتياط:

انطلاقاً من التحليل السابق، يمكن تعريف الخرق الإداري من منظور موضوعي بأنه: كل اعتداء على مصلحة لا تحظى بحماية دستورية مباشرة أو تُعدّ ثانوية ضمن سلم القيم الدستورية، أو هو اعتداء غير جسيم على مصلحة أولية، بحيث يكون الجزاء الإداري - لما له من طابع أقلّ قسوة وتكلفة من العقوبة الجنائية - كافياً لتحقيق الردع.

كما يمكن أن يشمل الخرق الإداري أيضاً الأفعال التي تمس مصلحة أولية بطريقة خطيرة، ولكن يُفضل مواجهتها بالجزاء الإداري عند تساوي فعالية هذا الأخير مع العقوبة الجنائية. ورغم ذلك، يظل التحديد الموضوعي للخرق الإداري أو الجريمة الإدارية غير كافٍ لوحده، ما لم يُدعم بإطار شكلي يُسهّم في تبسيطه وتوضيحه، الأمر الذي يبرز أهمية التحديد الشكلي للجريمة الإدارية كمكمل جوهري للتحديد الموضوعي¹⁷.

المطلب الثاني: المعايير الشكلية المحددة للجريمة الإدارية

تُقصد بالمعايير الشكلية هنا تلك الضوابط القانونية التي تُحدّد الشكل الخارجي أو الوصف القانوني للجرائم الجنائية التي يمكن رفع صفة التجريم عنها وتحويلها إلى مجرد مخالفات إدارية، تخضع لجزاءات إدارية بدلاً من الجزاءات الجنائية التقليدية.

وفي هذا السياق، يُعدّ كلٌّ من القانون الألماني والقانون الإيطالي من أبرز وأسبق القوانين التي اعتمدت نظام "الجرائم الإدارية"، والمعروف قانوناً بـ"قانون العقوبات الإدارية". ونظراً لأهمية النموذجين الألماني والإيطالي، يمكن تناولهما من خلال مايلي¹⁸:

¹⁷ محمود نجيب حسني، الوسيط في قانون للعقوبات، الطبعة السادسة، دون دار نشر، دون بلد، 2015، ص 642.

¹⁸ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 74.

الفرع الأول: المعايير الشكلية في قانون العقوبات الإدارية الألماني

يُعتبر القانون الألماني من أوائل التشريعات التي تبنت فكرة استبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية في حالات معينة، وذلك بموجب ما يُعرف بـ"القانون الأول للنظام" لسنة 1949، والذي اقتصر تطبيقه آنذاك على بعض الانتهاكات المرتبطة بتنظيم الحياة الاقتصادية في ألمانيا.

وفيما بعد، أصدر المشرع الألماني قانون العقوبات الإدارية في سنة 1975، والذي تضمن تحديداً شكلياً للجريمة الإدارية في مادته الأولى، حيث عرّفها بأنها "عمل غير مشروع يؤخذ عليه، يتكون من فعل منصوص عليه في قانون يعاقب على ارتكابه بغرامة إدارية"، وأكد في الفقرة الثانية من نفس المادة على أن "جريمة مُعاقب عليها بغرامة إدارية، هي جريمة تتكون من فعل منصوص عليه في قانون بالمعنى الوارد في الفقرة السابقة، وحتى ولو وقعت على شكل لا يؤدي لإستهجان فاعلها".

من هذا المنطلق، يتضح أن المشرع الألماني قد استخدم معياراً شكلياً محضاً للتمييز بين الجريمة الجنائية والجريمة الإدارية، بحيث يُعتبر السلوك غير المشروع جريمة جنائية إذا كان يُعاقب عليه بعقوبة سالبة للحرية أو بغرامة جنائية، بينما يُعد الجرم إدارياً إذا اقتصر الجزاء على الغرامة الإدارية فقط.

ومع ذلك، أشار بعض الفقهاء إلى أن هذا التحديد الشكلي الذي اعتمده المشرع الألماني لا يتضمن الوسائل أو الضوابط التفصيلية التي يمكن الاستناد إليها لاحقاً لتقرير ما إذا كان الفعل يُشكّل خرقاً جنائياً أو إدارياً. وهذا ما يُؤكّد أن المشرع لم يكن بصدد إنشاء إطار معياري جديد، بل تعامل مع ما هو قائم بالفعل من تشريعات وأفعال مجرّمة.

وقد أدرج المشرع الألماني قائمة مهمة من الجرائم الإدارية التي يُعاقب عليها بغرامات مالية، نذكر من بينها: الضوضاء، السكر العلني، وإهمال مراقبة الحيوانات الخطيرة. كما توسّع التطبيق في السنوات الأخيرة ليشمل مجالات حيوية مثل البيئة، والهندسة، وتخطيط المدن، والمنافسة، والنقل، والمرور، والضرائب، والجمارك.

ومن اللافت أن المشرع الألماني قد مدّ نطاق تطبيق نظام الحد من العقوبات ليشمل بعض الجرائم الجنائية متوسطة الخطورة، كسرقة البضائع من المحلات التجارية أو السرقات البسيطة، حيث تم إخضاع هذه الأفعال لنظام الغرامات الإدارية عوضاً عن العقوبات التقليدية¹⁹.

¹⁹ محمد سعد فودة ، دراسة فقهية قضائية مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2010، ص 52.

وقد كشفت الإحصاءات أن أغلب تطبيقات نظام الحد من العقوبة في ألمانيا يتركز على مجال المرور بنسبة تُقدّر بـ90% من مجموع الحالات.

الفرع الثاني: المعايير الشكلية في قانون العقوبات الإدارية الإيطالي²⁰

بدأ المشرع الإيطالي في توظيف نظام العقوبات الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية منذ فترة غير بعيدة، وذلك فيما يتعلق بطائفة من المخالفات فقط. ومن أبرزها ذلك القانون رقم 316 لسنة 1967، المتعلق بتعديل نظام العقوبات في مجال المرور، وكذلك المخالفات المعاقب عليها بالغرامة البوليسية. غير أنّ الخطوة الأهم تمثلت في إصدار القانون رقم 689 لسنة 1981، والذي أسس لنظام متكامل لقانون العقوبات الإدارية في إيطاليا. وقد حدّد هذا القانون في مادته 32 تعريفاً للجريمة الإدارية بأنها: "لا تكون جريمة، وتخضع لجزاء إداري بدفع مبلغ من النقود، كل الاعتداءات المقرّر لها عقوبة الغرامة أو الغرامة البوليسية، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه بالنسبة للإنتهاكات المالية في المادة 39".

يتضح من هذا النص أن نطاق تطبيق قانون العقوبات الإدارية في إيطاليا لا يقتصر على المخالفات فقط، بل يمتد ليشمل طائفة من الجرح، بشرط أن تكون العقوبة المقرّرة لها هي الغرامة المالية فقط دون غيرها. وهو ما يجعل تطبيق هذا القانون أكثر اتساعاً من القوانين السابقة التي تناولت نظام الحد من العقوبات.

وتأسيساً على المادة 32، يمكن القول إن المشرع الإيطالي قد اعتمد بدوره على معيار شكلي واضح لتحديد الأفعال التي تُرفع عنها صفة التجريم، وتنتقل من حقل القانون الجنائي إلى نطاق قانون العقوبات الإدارية، لتُعاقب من خلال جزاء إداري متمثّل في دفع مبلغ مالي. غير أن هذا المعيار الشكلي لم يكن مطلقاً، حيث نصّت المادة 33 من القانون نفسه على قائمة محدّدة من الجرائم التي تُرفع عنها صفة التجريم وتُعامل كجرائم إدارية، رغم أنها لا تستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 32، وذلك بسبب ارتباطها أصلاً بعقوبات مزدوجة تشمل الغرامة المالية والعقوبة السالبة للحرية²¹.

²⁰ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص

²¹ عن الجرائم الواردة في نص المادة 33 تتعارض مع المادة 33 التي تخرج الجرائم المعاقب عليها بعقوبة سالبة للحرية من دائرة ق.ع. إ، و عدم اعتبارها جرائم إدارية، في حين أن المادة 33 منه يقرر لها فضلاً عن ذلك العقوبة السالبة للحرية، لمزيد من التفصيل ينظر أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 87 وما يليها

وتضمّنت هذه القائمة خمس جرائم واردة في قانون العقوبات، من بينها الجرائم المتعلقة بالباعة الجائلين، أشغال الطرق العمومية، إساءة معاملة الحيوان، والتعامل غير القانوني مع المشروبات الروحية. كما يشمل الحكم نفسه بعض الجرائم المنصوص عليها في قوانين العقوبات التكميلية، كالمخالفات المرتبطة بالمرورية مثل قيادة سيارة بدون ترخيص.

وكما نصّ المشرع الايطالي في المادة 33 من قانون 1981 على تطبيق نظام الحد من العقاب على بعض الجرائم واعتبرها جرائم إدارية على الرغم من عدم انطباق النص العام عليها في المادة 32 فإنه أيضا قد استبعد بالمادة 34 من نفس القانون بعض الجرائم بحيث لا يطبق عليها نظام الحد من العقاب على الرغم من توافر شروط تطبيق النص العام عليها وأهمها خضوع تلك الطائفة من الجرائم بجزاء الغرامة وتتمثل تلك الجرائم في كل ما ورد في صلب قانون العقوبات هذا فضلا عن بعض الجرائم الأخرى في قوانين العقوبات التكميلية نذكر منها ما يتعلق بالإجهاض والأسلحة والتلوث وحوادث العمل وتخطيط وهندسة المدن والمباني والمواد الغذائية والانتخاب...

حيث قدر المشرع الايطالي هنا أهميه بعض الجرائم التي تقع في تلك المجالات تفضل استمرار تجريمها جنائيا وذلك لما قد ينتج عنها من أضرار هامة تؤثر على الصحة العامة أو على الحياة الجماعية.

الفرع الثالث: تحديد الجريمة الإدارية من الناحية الشكلية في الدول التي لم تأخذ بقانون

العقوبات الإداري كنظام مستقل

رغم أن بعض الدول، ومن بينها الجزائر، لم تعتمد صراحة نظامًا قانونيًا خاصًا يُعرف باسم "قانون العقوبات الإدارية"، إلا أنه لا يمكن الادعاء بأنها لا تطبق جزاءات إدارية في بعض المجالات. فالأمثلة عديدة، مثل سحب رخصة القيادة أو الغلق الإداري للمحلات، مما يدل على حضور الجزاء الإداري كوسيلة ردع وتنظيم. غير أن هذه الأنظمة القانونية لا تتضمن معيارًا شكليًا صريحًا لتحديد الجريمة الإدارية، كما هو الحال في النظامين الألماني والإيطالي، مما يفرض على الباحثين الاجتهاد في استخراج ما يمكن اعتباره معيارًا شكليًا ضمنيًا في مثل هذه الدول.

وهذا المسعى ليس بالأمر اليسير، إذ يتطلب الأمر مطالبة المشرع بتعديل نظريته لبعض الأفعال المجرّمة في إطار القانون الجنائي، ورفع صفة الجريمة عنها، لتحويلها إلى مخالفات إدارية خاضعة لجزاءات تصدرها الإدارة بإجراءات غير قضائية. وقد واجهت اللجنة المصرية المكلفة بدراسة الإشكالات

القانونية والعملية الناتجة عن التداخل بين القانون الجنائي ونظام العقوبات الإدارية هذا التحدي، وقدمت جملة من الاقتراحات لتيسير وضع نظام جديد لقانون العقوبات الإدارية في الدول العربية²².

وتوصلت اللجنة إلى أن الصعوبة تعود أولاً إلى حداثة مصطلح "قانون العقوبات الإدارية"، الذي لا يُعد إدارياً من حيث الموضوع، ولا جنائياً من حيث الجزاءات، وثانياً إلى غياب نظام متكامل ومتجانس في التشريعات العربية لمعالجة هذه المسائل. ولذلك، اقترحت اللجنة على المشرع إنشاء نظام قانوني جديد يقوم على عشرة مبادئ أساسية، كان من أبرزها المبدأ الثالث، الذي تضمن معيارين لتحديد الجريمة الإدارية: أحدهما موضوعي يتعلق بمصلحة الحماية الجنائية، والثاني شكلي يتعلّق بطبيعة العقوبة، وتحديداً إذا كانت الغرامة المالية هي العقوبة الوحيدة أو أنها بديلة لعقوبة الحبس.

لكن هذا التصور يتطلب قدرًا من التفصيل، إذ لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، لأنه قد يُفهم منه أن مجرد فرض غرامة وحدها أو بالتبادل مع الحبس، يكفي لرفع صفة الجريمة عن الفعل، وهو ما يستوجب الوقوف عند معيارين أساسيين: قيمة الغرامة ومدة الحبس.

أولاً: معيار قيمة الغرامة

يُلاحظ أن المشرع الإيطالي كان أكثر مرونة في هذا الشأن، حيث اعتبر أن مجرد النص على الغرامة كعقوبة وحيدة كافٍ لرفع التجريم، دون النظر إلى قيمتها. وهذا يفتح الباب في التشريع الجزائري والعربي عمومًا أمام تساؤلات حول إمكانية تطبيق نظام الحد من العقاب على الجرائم التي تُعاقب بالغرامة فقط، وما إذا كان من الضروري تحديد حد أدنى أو أقصى لقيمة الغرامة.

فالواقع يُظهر أن بعض الغرامات قد تكون متدنية جدًا، وخاصة في ظل التضخم النقدي، في حين قد تكون مرتفعة في جرائم أخرى مثل التهرب الضريبي أو الجمركي. وفي هذه الحالات، عادةً ما تكون الإدارة هي الجهة المختصة بضبط الأفعال المخالفة وتحديد حجم الضرر، وبالتالي فإن منحها صلاحية توقيع الجزاء الإداري، مثل فرض غرامة مالية، يمكن أن يكون مقبولاً، خاصة إذا أُتيح للمخالف حق الطعن أمام القضاء. وعليه، فإنه من الأفضل ألا يُربط تطبيق نظام الحد من العقاب بقيمة الغرامة²³.

ثانياً: معيار مدة الحبس

أما بالنسبة لعقوبة الحبس، فإن الإشكالية تكمن في تحديد المقصود بالحبس الذي يرد كبدل اختياري للغرامة. فهل يُطبّق نظام الحد من العقاب على الجرائم التي يعاقب عليها بالحبس مهما كانت

²² أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص

²³ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص

مدته؟ أم يشترط أن يكون هذا الحبس قصير المدة؟ وإذا كان كذلك، فما هو المعيار الزمني للحبس القصير؟

تُفضل معظم الاتجاهات الفقهية حصر تطبيق نظام الحد من العقاب على الجرائم التي تكون الغرامة فيها عقوبة أصلية أو تكون إلى جانب الحبس كعقوبة اختيارية، خصوصًا إذا كانت مدة الحبس لا تتجاوز سنة واحدة. وهذا يتوافق مع ما لاحظناه في قوانين كالقانون الألماني، الذي يميل إلى اعتبار الحبس الذي لا يتجاوز سنة واحدة معيارًا صالحًا لتطبيق هذا النظام.

فالعقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة كثيرًا ما تقتصر إلى الفعلية، سواء من حيث الردع العام أو الخاص. فالحبس لمدة قصيرة لا يحقق أثرًا إصلاحيًا حقيقيًا، نظرًا لعدم إمكانية إعداد برامج تأهيل فعالة في هذه المدة، فضلًا عن الآثار النفسية والاجتماعية السلبية التي تلحق بالمحبوس وأسرته، وهو ما قد يدفع إلى إعادة ارتكاب الجريمة.

وقد انقسم الفقه في تحديد مدة الحبس القصير، فالبعض يرى أنها لا يجب أن تتجاوز ستة أشهر، باعتبار أنها الحد الأدنى الذي يمكن فيه التفكير بإعادة تأهيل المحكوم عليه. في حين يرى آخرون أن المدة يجب ألا تقل عن سنة لتحقيق الردع العام والعدالة الاجتماعية، إذ لا يمكن اعتبار حبس قاتل أو مختلس لثلاثة أشهر كافيًا لتحقيق العدالة.

وعليه، فإن نظام الحد من العقاب لا ينبغي أن يُطبَّق إلا على الجرائم التي يُعاقب عليها بالغرامة وحدها أو تكون الغرامة مقرونة بعقوبة الحبس الذي لا تتجاوز مدته سنة واحدة كعقوبة اختيارية، بحيث يتم إخضاع هذه الجرائم لجزاءات إدارية توقعها الإدارة بدلًا من السلطة القضائية.

ثالثًا: الحفاظ على استقرار قانون العقوبات

وعلى الرغم من أن بعض التشريعات العربية تتضمن نصوصًا تُقرر الغرامة فقط أو الغرامة مع الحبس الذي لا يتجاوز سنة واحدة، إلا أنه يُستحسن عدم المساس بهذه النصوص في المرحلة الأولى من تطبيق نظام الحد من العقاب. ذلك أن تعديلها قد يحدث خللًا في نظرة الأفراد لنظام العدالة، خاصة إذا اعتُبر الاعتداء على موظف عمومي مثلًا مجرد جريمة إدارية رغم خطورته، لمجرد أن عقوبته غرامة مالية أو حبس قصير.

ولذلك، فإن الأفضل أن يُطبَّق نظام الحد من العقاب تدريجيًا، وبوجه خاص على الجرائم المنصوص عليها في القوانين التكميلية، التي تتناول حماية مصالح عامة أقل أهمية أو أكثر قابلية

للتغيير، مثل قوانين المرور، العمل، البيئة، التهريب الجمركي، التهريب الضريبي، التجارة، التسعير، النقل، الصحة، السياحة، وغيرها.

المبحث الثاني: الركن الشرعي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري

تُعد مصادر القانون، بوجه عام، الوسائل التي يُعبر من خلالها المشرع عن إرادته في تنظيم جانب معين من الحياة الاجتماعية، وذلك عبر قواعد مكتوبة. وعند سنّ هذه القواعد، لاسيما تلك المتعلقة بالتجريم والعقاب، يُصبح من اللازم احترام مبدأ قانوني أساسي، وهو مبدأ الشرعية، والذي يُترجم في القاعدة الشهيرة: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

المطلب الأول: مبدأ الشرعية في التشريعات المقارنة

وإذا كانت أهمية هذا المبدأ بارزة في ميدان القانون الجنائي، فإنها لا تقل أهمية في مجال قانون العقوبات الإداري، حيث يتعين احترام كافة المبادئ العامة التي تكفل الضمانات الأساسية للأفراد، شأنه في ذلك شأن القانون الجنائي. ويؤدي هذا بطبيعة الحال إلى إخضاع قواعد العقوبات الإدارية لرقابة القضاء من حيث مدى التزامها بمبدأ الشرعية، وضمانها لحقوق الأفراد وحياتهم. ولتقييم مدى احترام هذا المبدأ في قانون العقوبات الإداري، تجدر الإشارة إلى مسألة محورية: هل يشترط أن يصدر تحديد الجرائم الإدارية والجزاءات المقررة لها بقانون بالمعنى الشكلي الصادر عن السلطة التشريعية؟ أم يكفي أن تصدر عن السلطة التنفيذية من خلال مراسيم أو لوائح تنظيمية؟ أم أن الأمر يستلزم تعاون السلطتين معاً؟

وللإجابة على هذا التساؤل، يجدر بنا عرض موقف القانون المقارن، ممثلاً في التجريبتين الألمانية والإيطالية، اللتين تبنتا قانوناً خاصاً بالعقوبات الإدارية، ثم التطرق إلى موقف بعض الدول التي لم تعتمد صراحة هذا النظام، مثل الجزائر.

الفرع الأول: مبدأ الشرعية في ظل قانون العقوبات الإداري الألماني

جاء الدستور الألماني لعام 1949 حريصاً على إرساء مبدأ الشرعية، حيث نصت المادة 2/103 على أنه "لا يُعاقب على فعل إلا إذا اعتبره القانون معاقباً عليه قبل أن يقع". وقد أعاد قانون العقوبات الألماني التأكيد على هذا المبدأ في مادته الأولى.

غير أن الفقه الألماني يشدد على أن مجرد وجود نص قانوني لا يكفي، بل يجب أن يكون النص واضحًا وقابلًا للفهم من قبل المواطن العادي، تحقيقًا للأمن القانوني.

وفي نطاق قانون العقوبات الإداري الألماني الصادر سنة 1975، أكد المشرع مجددًا على مبدأ الشرعية، حيث نصت المادة الأولى على أن الجريمة الإدارية هي " كل عمل غير مشروع يتكون من فعل منصوص عليه في قانون يعاقب على ارتكابه بغرامة إدارية". وأضافت المادة الثالثة أن العقاب لا يُوقع إلا إذا نص عليه قانون نافذ قبل ارتكاب الفعل²⁴.

اللافت هنا أن المقصود بلفظ "القانون" ليس فقط القانون بالمعنى الشكلي، بل بالمعنى المادي، مما يسمح بأن يكون مصدر التجريم نصًا صادرًا عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، بما في ذلك اللوائح المركزية أو المحلية. وهذا التعدد في مصادر القاعدة القانونية قد يؤدي إلى إخضاع ذات الفعل الإداري غير المشروع لأكثر من نص قانوني.

الفرع الثاني: مبدأ الشرعية في ظل قانون العقوبات الإداري الإيطالي

لم يكن موقف المشرع الإيطالي مختلفًا عن نظيره الألماني، من حيث تأكيده على مبدأ الشرعية. فقد نصت المادة 25 من الدستور الإيطالي لعام 1947 في فقرتها الثانية على أنه "لا يُعاقب أحد إلا طبقًا لقانون معمولًا به قبل ارتكاب الفعل"، وأضافت الفقرة الثالثة أن "لا يخضع أحد لتدبير إحترازي إلا في الحالات المنصوص عليها قانونًا".

وقد كرّس قانون العقوبات الإيطالي مبدأ الشرعية في المادتين الأولى و199، سواء فيما يتعلق بالعقوبات الجنائية أو بالتدابير الاحترازية.

وعلى الرغم من شمولية النص الدستوري، إلا أن المشرع الإيطالي حرص على النص صراحة على مبدأ الشرعية أيضًا في قانون العقوبات الإداري لسنة 1981، حيث نصت المادة الأولى على أنه "لا يخضع أحد لجزاء إدارية إلا طبقًا لقانون معمولًا به قبل وقوع الخرق ولا تطبق القوانين التي تقرر جزاءات إدارية إلا في الحالات التي تقع بعد صدورها"، كما نصت على عدم رجعية القوانين التي تقرر جزاءات إدارية.

²⁴ عبد الفتاح الصيقي، القاعدة الجنائية، دراسة تحليلية على ضوء الفقه الجنائي المعاصر، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1967، ص 202.

وتطبق هذه الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة بصفة أصلية على الأفعال التي لم تعد تُعد جرائم جنائية، بل مجرد مخالفات إدارية عامة.

الفرع الثالث: موقف القوانين التي لم تعتمد نظام قانون العقوبات الإداري

تُعد الجزائر، على غرار دول أخرى كفرنسا ومصر، من الدول التي لم تتبنَّ نظامًا متكاملًا لقانون العقوبات الإداري يتضمن أحكامًا عامة وإجراءات خاصة للجرائم الإدارية، غير أن ذلك لا يمنع من وجود بعض الحالات التي تفرض فيها الإدارة جزاءات إدارية، غالبًا ما تكون ذات طبيعة مالية أو تتعلق بتقييد بعض الحقوق.

فعلى سبيل المثال، في الجزائر، تمارس الإدارة سلطات تتعلق بالغلق الإداري أو سحب الرخص. في مصر، نصت المادة 2 من القانون رقم 453 لسنة 1954 بشأن المحال الصناعية والمقلقة للراحة، على غلق المحلات المخالفة إداريًا، كما نصت المادة 70 من قانون المرور رقم 66 لسنة 1973 على سحب رخصة القيادة إداريًا في حالة امتناع سائق الأجرة عن نقل الركاب أو تقاضي أجر زائد. تُثير هذه الحالات التساؤل حول ما إذا كان من الضروري، في حال إقرار قانون خاص بالعقوبات الإدارية، النص صراحة على مبدأ الشرعية، أم أن الاكتفاء بالنص عليه في الدستور وقانون العقوبات يكفي؟

كما رأينا سابقًا، لم يكتفِ كل من المشرعين الألماني والإيطالي بذلك، بل حرصا على تضمين قانون العقوبات الإداري ذاته نصوصًا تؤكد على احترام مبدأ الشرعية. وهو ما ينبغي أن يلتزم به أي مشرّع يُقدم على سنّ قانون خاص بالعقوبات الإدارية.

المطلب الثاني: ضرورة تحديد الجرائم الإدارية بنص مكتوب وخضوعها للرقابة القضائية

انطلاقًا مما سبق، يتعين دائمًا أن تُحدد الجرائم الإدارية والعقوبات المقررة لها بنصوص مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة، إذ لا يكفي أن يكون النص مكتوبًا فحسب، بل يجب أن يتسم بالوضوح والدقة في بيان الجريمة الإدارية والجزاء المترتب عليها، بشكل يتيح للمخاطبين به إدراك مضمونه وفهم أبعاده القانونية.

ومع ذلك، قد يُضطر المشرع في بعض الحالات إلى الاكتفاء بوضع قواعد عامة للتجريم، تاركًا تحديد العناصر التفصيلية المكوّنة للجرائم للسلطة التنفيذية، وهو ما يُعرف بالتفويض التشريعي. بل إن تبني نظام الحد من العقوبة ورفع التجريم عن بعض الأفعال الجنائية، ونقلها من إطار قانون العقوبات

إلى نطاق قانون العقوبات الإداري، قد يؤدي - في بعض الحالات - إلى حرمان مرتكب الجريمة الإدارية من بعض الضمانات، لا سيما الإجرائية، التي كان سيستفيد منها لو ظل الفعل غير المشروع في دائرة القانون الجنائي²⁵.

لذلك، تبرز أهمية الرقابة القضائية على قواعد قانون العقوبات الإداري، بما يضمن تحقيق هدف هذا النظام، والمتمثل في تبسيط الإجراءات وتسريعها والحدّ من الوصم الجنائي، مع الحفاظ - في الوقت ذاته - على ضمانات الأفراد وحقوقهم، ومنع أي مساس غير مشروع بحرياتهم أو تعسف في استعمال السلطة.

الفرع الأول: رقابة مدى شرعية قواعد قانون العقوبات الإداري

يخضع قانون العقوبات الإداري، كغيره من القوانين، للرقابة الدستورية، والتي تُنطاط بجهات مختصة مثل المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية. وفي هذا الإطار، تبرز إشكالية التفويض التشريعي كواحدة من أبرز القضايا ذات الصلة بشرعية قواعد هذا القانون، نظرًا لما لها من أهمية خاصة في تحديد مدى احترام مبدأ الشرعية الجنائية حتى في السياق الإداري.

أولاً: التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري

الأصل أن سلطة التشريع تعود إلى السلطة التشريعية، غير أن بعض الدساتير تسمح - على سبيل الاستثناء - بإسناد بعض جوانب هذه السلطة إلى السلطة التنفيذية، وذلك في حالات محددة ووفق ضوابط دقيقة. وهنا يطرح تساؤل جوهري: هل يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية ليس فقط في تحديد مكونات الجريمة، بل أيضًا في إنشاء الجرائم الإدارية من الأساس؟

تتجلى أهمية هذا التساؤل بوضوح في بعض النصوص الدستورية والتشريعية المقارنة، لا سيما ما ورد في المادتين 34 و37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والمادة 380 من قانون العقوبات المصري. فقد نصت المادة 34 من الدستور الفرنسي صراحة على اختصاص البرلمان بوضع القوانين المتعلقة بالجنايات والجنح، بينما أتاحت المادة 37 للسلطة التنفيذية تنظيم ما لا يدخل في نطاق الجنايات أو الجنح، أي ما يُصنف كمخالفات، بما في ذلك العقوبات المقررة لها. وفي السياق ذاته، تقرر المادة

²⁵ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 122.

380 من قانون العقوبات المصري أنه كل من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يُعاقب بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح²⁶.

وتُعد هذه النصوص نموذجًا صريحًا للتفويض التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية في إنشاء المخالفات الإدارية وتحديد جزاءاتها، وهو ما يستوجب بدوره رقابة صارمة لضمان عدم تجاوز هذه السلطة لحدودها، والحفاظ على مبدأ الشرعية وتوازن السلطات.

ثانياً: موقف المشرع الجزائري من التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري

اتسم موقف المشرع الجزائري بالحذر فيما يتعلق بمسألة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في مجال التجريم والعقاب، وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات واحتراماً لمبدأ الشرعية الجنائية، الذي يعد من المبادئ الدستورية الراسخة.

فوفقاً للمادة 123 من الدستور الجزائري (المعدل سنة 2020)، فإن مجال القانون يشمل صراحة "القواعد العامة المتعلقة بالقانون الجزائي، لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المطبقة عليها، وكذا المخالفات التي تستوجب عقوبة حبس". ويُفهم من هذا النص أن المشرع الدستوري الجزائري قد قصر سلطة التجريم والعقاب - بما في ذلك المخالفات - على السلطة التشريعية دون غيرها، الأمر الذي يقيد أي إمكانية لتفويض هذه السلطة إلى الجهاز التنفيذي.

غير أنه، ورغم وضوح هذا القيد، فإن التطبيق العملي في بعض المجالات الإدارية كشف عن وجود صور من "التفويض الضمني" أو "الفرعي"، من خلال السماح للسلطة التنفيذية - بموجب قوانين صادرة عن البرلمان - بإصدار نصوص تنظيمية (كالمراسيم واللوائح) تتضمن أحياناً تحديداً لبعض الأفعال المجرمة إدارياً والجزاء المترتبة عنها، لا سيما في مجالات مثل البيئة، التجارة، النقل، التنظيمات المحلية وغيرها. وتستمد هذه اللوائح مشروعيتها من النصوص التشريعية الأصلية التي تُرخص بذلك صراحة أو ضمناً.

وقد أقر قانون العقوبات الجزائري نفسه، في المادة 4، بمبدأ الشرعية بقوله: "لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمني إلا بنص"، ما يعني أن كل تجريم أو عقاب يجب أن يكون منصوصاً عليه مسبقاً في نص تشريعي، وهو ما يُفهم منه أيضاً أن اللوائح التنفيذية لا يمكن أن تُنشئ جرائم من تلقاء نفسها، بل يجب

²⁶ علي راشد، القانون الجنائي الخاص، الجرائم الاقتصادية، مصر، 1982، ص 39.

أن تستند إلى تفويض قانوني واضح ومحدد، وبما لا يخل بالضمانات الدستورية للمخاطبين بالقواعد القانونية.

ويُستدل كذلك من نص المادة 38 من قانون العقوبات، التي تتعلق بالمخالفات، أن تحديد العقوبات - ولو كانت بسيطة - يجب أن يستند إلى نص قانوني، مع السماح بتنظيم بعض التفاصيل عبر اللوائح، دون أن تمتد سلطة هذه الأخيرة إلى إنشاء أفعال مجرّمة أو تقرير عقوبات جديدة لم ينص عليها المشرع. لذلك، فإن موقف المشرع الجزائري - وإن كان لا يجيز التفويض المطلق للسلطة التنفيذية في إنشاء الجرائم الإدارية - إلا أنه يقبل بالتنظيم الفرعي لما لا يمس جوهر الفعل المجرّم أو طبيعة الجزاء المطبق، وهو ما يُعد نوعاً من التوازن بين مقتضيات مبدأ الشرعية من جهة، ومتطلبات التسيير الإداري وفعالية تطبيق القانون من جهة أخرى.

وفي هذا الإطار، تبقى الرقابة القضائية، سواء الدستورية أو الإدارية أو حتى الجزائية، ضامناً أساسياً لحماية الحقوق والحريات ومنع أي تجاوز في استخدام التفويض أو مخالفة مبدأ الشرعية في التجريم والعقاب.

ثالثاً: مبررات التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري

يستند التفويض التشريعي في بعض الحالات إلى مبررات علمية وعملية تفرضها طبيعة النشاطات محل التنظيم. إذ يُدرك المشرع، بعد تحديده للمجال العام للتجريم، أنه قد يكون من الأنسب ترك تحديد العناصر التفصيلية للفعل المجرّم لجهات تنفيذية أو هيئات إدارية تتمتع بقدر من المرونة والسرعة في مواكبة المتغيرات، خاصة في المجالات ذات الطابع الفني أو التقني المتخصص.

ففي المجال الاقتصادي، على سبيل المثال، يتطلب الأمر إماماً عميقاً بالمبادئ النظرية والممارسات المتغيرة للسوق والأنشطة التجارية، وهي معارف قد لا تتوفر للمشرع بنفس المستوى الذي تتوفر به للجهات الإدارية المختصة أو الوزارات المعنية أو الهيئات التقنية الخاضعة للرقابة الحكومية. لذا، فقد يرى المشرع ضرورة تفويض هذه الجهات في تحديد تفاصيل بعض الأفعال المجرّمة إدارياً وشروطها الموضوعية، شريطة أن يتم ذلك في إطار قانوني واضح يضمن احترام مبدأ الشرعية وعدم المساس بالضمانات الأساسية للحقوق والحريات²⁷.

²⁷ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 123.

الفرع الثاني: موقف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من قانون العقوبات الإداري - قضية

أوزتيك أنموذجًا -

على الرغم من الاتجاه المتزايد في العديد من الدول الأوروبية نحو تبني نظام "الحد من العقاب"، والذي يقتضي نقل بعض الأفعال من دائرة القانون الجنائي إلى نطاق قانون العقوبات الإداري، فقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على ضرورة احترام جميع المبادئ الأساسية للقانون الجنائي عند تطبيق هذا النظام، خاصة ما يتعلق بضمانات الدفاع والمحاكمة العادلة.

وقد برز موقف المحكمة الأوروبية بوضوح في القضية المعروفة باسم "قضية أوزتيك"، والتي تعد مرجعًا قضائيًا هامًا في هذا السياق. تعود وقائع القضية إلى ارتكاب المدعو "أوزتيك"، وهو مواطن تركي مقيم في ألمانيا، مخالفة لأحكام قانون المرور الألماني، اعتُبرت وفقًا لنظام العقوبات الإداري الألماني مجرد جريمة إدارية، تُعالج عبر إجراءات إدارية وليست جنائية، طبقًا للمادة 17 (فقرة 1) من قانون العقوبات الإداري الألماني، والمادتين 4 و 20 (فقرة 2) من قانون المرور.

وخلال الإجراءات، طلب "أوزتيك" مترجمًا بسبب عدم إتقانه للغة الألمانية، غير أن السلطات رفضت تغطية تكاليف الترجمة، ما اضطره إلى دفعها بنفسه. وعليه، لجأ إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، متهمًا الحكومة الألمانية بانتهاك الفقرة الثالثة من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تنص على حق المتهم - مجانًا - في الاستعانة بمترجم إذا كان لا يفهم أو لا يتحدث لغة المحكمة.

وقد تمحور السؤال الرئيس أمام المحكمة الأوروبية حول ما إذا كانت الجرائم الإدارية - وفقًا للقانون الألماني - تخضع للضمانات الواردة في المادة السادسة من الاتفاقية، ولا سيما حق المتهم في الترجمة المجانية.

دفعت الحكومة الألمانية بحجتين رئيسيتين لتبرير موقفها: الأول منه أن الجرائم الإدارية في القانون الألماني لا تُعد جرائم جنائية بالمعنى الدقيق، بل مجرد مخالفات خفيفة لا يُعاقب عليها إلا بالغرامة، ولا تتضمن عقوبات سالبة للحرية، كما لا تُسجل في صحيفة السوابق القضائية، والثاني منها أن الشخص الخاضع للإجراءات الإدارية لا يُعتبر "متهمًا" بالمعنى المقصود في المادة السادسة من الاتفاقية.

غير أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قرارها الصادر عام 1984، رفضت هذه المبررات، وقررت بوجوب تحمل الحكومة الألمانية لتكاليف الترجمة، مؤكدة أن الإجراءات المتخذة ضد "أوزتيك"

تتطوي - رغم صبغتها الإدارية - على طبيعة جنائية جوهرية، مما يستدعي تطبيق الضمانات المقررة للمتهمين جنائياً.

واستندت المحكمة في حكمها إلى وجود الغرامات المرتفعة يجعل من هذه "المخالفات" ذات أثر قانوني وجزائي كبير، وأن تصنيف الفعل كمخالفة إدارية لا ينفي طبيعته العقابية، ولا يعفي السلطات من احترام الضمانات الجوهرية للمحاكمة العادلة، وأن الخط الفاصل بين الجرائم الجنائية والجرائم الإدارية ليس حاسماً، إذ توجد دول أوروبية لا تزال تُعامل المخالفات الخفيفة ضمن النظام الجنائي، مما يفرض - في جميع الأحوال - خضوع الأفعال المجرمة إدارياً لرقابة المحكمة²⁸.

وتأسيساً على ما سبق، اعتبرت المحكمة الأوروبية أن نقل الأفعال من نطاق التجريم الجنائي إلى العقوبات الإدارية لا يُعفي الدول من الالتزام بالضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية، وعلى رأسها ضمانات الدفاع والحق في المحاكمة العادلة، مما يجعل من واجب السلطات الإدارية والقضائية في الدول الأعضاء عدم الإخلال بتلك الحقوق، حتى في إطار قانون العقوبات الإداري.

المبحث الثالث: الركن المعنوي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري

نظراً للطبيعة الخاصة للجرائم الإدارية، من حيث كونها في أصلها جرائم جنائية كانت مقررة لها جزاءات جنائية، ثم رُفِع عنها وصف التجريم وأصبحت جرائم إدارية تخضع لجزاءات إدارية فقط، فإنه من الطبيعي عند دراسة أحكام المسؤولية عن هذه الجرائم أن نستعين بالمبادئ المقررة للمسؤولية الجنائية.

فالمسؤولية الجنائية، بصفة عامة، هي التزام يترتب على من يرتكب جريمة بالخضوع للجزاء المقرر لها. وعند تحديد مضمون الفعل المادي المكوّن للجريمة الإدارية، لا يكفي أن يتحقق هذا الفعل المادي وحده لقيام الجريمة، بل يجب أن يقع بإرادة مرتكبه، إذ تمثل الصلة بين الفعل والفاعل الركن المعنوي للجريمة.²⁹

²⁸ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 125.

²⁹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 130.

ويُعد الركن المعنوي في الجريمة، بوجه عام، القوة النفسية الكامنة وراء السلوك الإجرامي، والتي تكشف عن إرادة الجاني وموقفه الباطني تجاه الاعتداء محل الجريمة. وعند دراسة الركن المعنوي في الجريمة الإدارية، ينبغي التمييز بين فكرتين أساسيتين: فكرة الإسناد وفكرة الخطأ.³⁰

فكرة الإسناد: تقوم فكرة الإسناد على عنصرين الأول منها الإسناد المادي أو الموضوعي: ويتمثل في إسناد الجريمة إلى شخص معين على نحو يثبت وجود رابطة سببية مادية بين هذا الشخص وسلوكه غير المشروع، وهو ما يعني أنه لا يمكن - كقاعدة عامة - تقرير مسؤولية شخص ما دون أن يُنسب إليه فعل غير مشروع. والثاني منه الإسناد المعنوي: ويقوم على قدرة الفاعل على الإدراك والإرادة، أي توافر الأهلية الجنائية. وعليه، لا يمكن تقرير مسؤولية من يفقد هذه القدرة، مثل المجنون أو الصبي غير المميز.

ولا يكفي مجرد إسناد الفعل غير المشروع إلى شخص ما لإثبات مسؤوليته الجنائية، بل يلزم أن يكون هذا الفعل قد ارتكب بخطأ، أي على نحو يتعارض مع الواجب القانوني. وبناءً على ذلك، إذا أُسند الفعل غير المشروع إلى شخص ارتكبه بخطأ، نشأت مسؤوليته الجنائية.

المطلب الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية في قانون العقوبات الإداري

تتص القاعدة العامة في التشريعات الجنائية الحديثة على أنه "لا جريمة بدون خطأ". غير أن الأمر لم يكن كذلك في الماضي، إذ كان يكفي تحقق الركن المادي لقيام المسؤولية وتوقيع الجزاء، حيث كان الجزاء يقاس بمدى الضرر المتحقق بغض النظر عن وجود خطأ من عدمه. ومع التطور الذي شهدته مختلف مجالات الحياة، انتقلت التشريعات الحديثة إلى تأسيس المسؤولية الجنائية على أساس الخطأ.

وقد أدى استمرار هذا التطور إلى ظهور طائفة من الجرائم أغفل المشرع فيها بيان الركن المعنوي، وتركزت غالبًا في المخالفات وبعض الجناح، مما دفع القضاء إلى الاكتفاء بالعقاب على مجرد تحقق الركن المادي، دون اشتراط إثبات الخطأ. وتُعرف هذه الجرائم في الفقه والقضاء باسم "الجرائم المادية".

³⁰ محمود نجيب حسني، الوسيط في قانون للعقوبات، الطبعة السادسة، دون دار نشر، دون بلد، 2015، ص 640.

ورغم أنّ الخطأ يعد أساساً للمسؤولية عن الجريمة الإدارية، إلا أنّ فكرة المسؤولية المادية تظل حاضرة كقاعدة عامة في نطاق قانون العقوبات الإداري، إذ تضيء بعض القوانين على جرائم إدارية معينة صفة "المادية"، بحيث يكفي لقيامها تحقق الركن المادي دون التزام جهة الاتهام بإثبات الخطأ³¹.

الفرع الأول: الجريمة الإدارية ذات الطبيعة المادية ودور المشرع في إبراز فكرتها.

تقوم القاعدة العامة في التشريعات الجنائية الحديثة على ضرورة توافر كل من الركن المادي والركن المعنوي لقيام الجريمة، بحيث لا يكفي وقوع النشاط المادي وحده، بل يجب أن يكون مصحوباً بخطأ عمدي أو غير عمدي. غير أن المشرع لم يلتزم دائماً ببيان الركن المعنوي، إذ استثنى بعض الجرائم، خاصة المخالفات منها وبعض الجرح من هذا البيان، مما أفسح المجال لظهور فكرة الجريمة المادية، التي تبناها لاحقاً القضاء الفرنسي.

في البداية، اقتصر تطبيق فكرة الجريمة المادية على المخالفات وبعض الجرح ذات الطبيعة القريبة منها، والمعروفة في الفقه باسم "الجرح المخالفات". ففي فرنسا ومصر وكذا الجزائر، لم يذكر المشرع في أغلب المخالفات ما يفيد اشتراط الركن المعنوي، رغم أنه في بعض الحالات نص صراحة أو ضمناً على ضرورة توافر الخطأ، سواء كان عمدياً أو غير عمدي.

ففي التشريع الفرنسي بالنسبة للمخالفات التي تتطلب الخطأ العمدي صراحة، مثل: المخالفة المنصوص عليها في المادة 1/38 (إلقاء عمدي لأجسام صلبة أو سوائل على شخص)، والمادة 6/38 (الإتلاف العمدي لمنقولات الغير)، والمخالفات التي يُستدل فيها ضمناً على الخطأ العمدي، مثل: المخالفة الواردة في المادة 7/38 (نهب المحاصيل الزراعية)، والتي اعتبر القضاء نية الغش عنصراً جوهرياً فيها، ومخالفات يكفي فيها الخطأ غير العمدي، مثل: الإهمال في صيانة أو إصلاح أو تنظيف الأفران أو المداخل أو المصانع التي تُستعمل فيها النيران (المادة 1/26).

أما بالنسبة للقانون المصري فالمخالفات التي تتطلب الخطأ العمدي صراحة، مثل: نزع أو تمزيق الإعلانات الملصقة بأمر من الحكومة (المادتان 386 و 396) ق.ع، أو إتلاف منقولات الغير، ومخالفات يكفي فيها الخطأ غير العمدي، مثل: إلقاء أشياء دون احتياط (المادة 1/377 و 2).

³¹ عبد الرحمان خلفي، القانون الجنائي العام، التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 10، ص 286.

أما بعض الجنح التي أغفل المشرع فيها بيان الركن المعنوي، فهي غالباً جرائم اقتصادية أو تنظيمية، كان الهدف من تجريمها هو تحقيق الردع العام، ومن أمثلتها في التشريع الفرنسي: جرائم متعلقة بالصيد، والغابات، والتهريب الجمركي، والعمل، فضلاً عن جرائم الغش والأسعار. وينطبق الأمر ذاته على التشريعين الجزائري والمصري بالنسبة لمعظم الجرائم الاقتصادية.

الفرع الثاني: دور القضاء الفرنسي في تأكيد فكرة الجريمة المادية

واجهت محكمة النقض الفرنسية في مطلع القرن التاسع عشر إشكالية سكوت المشرع عن بيان الركن المعنوي لبعض الجرائم. وقد قضت المحكمة بأن هذه الطائفة تُعد "جرائم مادية"، يكفي لقيامها مجرد تحقق الركن المادي، دون حاجة لإثبات الخطأ العمدي أو غير العمدي³².

وفي أحكام أكثر تشدداً، اعتبرت المحكمة هذه الجرائم مادية بحتة، تقوم بمجرد تحقق الفعل المادي بغض النظر عن نية الفاعل أو حالته العقلية، وهو ما يعني استبعاد الركن المعنوي تماماً. غير أن الفقه والقضاء الفرنسيين استقروا في النهاية على أن حتى الجرائم المادية تتطلب إرادة حرة وواعية لقيامها.

وبناءً على ذلك، قضت محكمة النقض الفرنسية بأن الجاني، وإن كان لا يستطيع إثبات غياب الخطأ، يمكنه إثبات غياب الإرادة لسبب كحالة الجنون، أو الإكراه، أو صغر السن، أو الغلط غير الممكن تجنبه، أو القوة القاهرة، وهي أسباب تؤدي إلى استبعاد المسؤولية. وعلى سبيل المثال، لا يُعد القيام بعمل من أعمال الصيد جريمة إلا إذا تم بإرادة حرة للفاعل³³.

الفرع الثالث: تحديد الجريمة الإدارية ذات الطبيعة المادية.

يتطلب الوقوف على الصفة المادية لبعض الجرائم الإدارية دراسة المعايير التي وضعها الفقه لتحديد مفهوم لجريمة المادية، وذلك لبحث مدى توافق هذه المعايير مع تلك المعتمدة في تكييف الجريمة الإدارية. ويثور التساؤل حول ما إذا كان المشرع، عند تحديده للجريمة الإدارية، اضطر إلى إغفال بيان الركن المعنوي اللازم لقيامها، كما فعل بالنسبة للجرائم المادية.

ينبغي منذ البداية الإشارة إلى أن الجرائم المادية تمثل فئة خاصة من الجرائم، تتمثل في معظمها في المخالفات وبعض الجنح، حيث أغفل المشرع النص على الركن المعنوي كشرط لقيامها، مما أفسح

³² محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني، مرجع سابق، ص 621.

³³ سمير عالية، مرجع سابق، ص 314.

المجال أمام القضاء لمعاقبة مرتكبها بمجرد تحقق ركنها المادي، دون الحاجة لإثبات توافر الركن المعنوي. وتقوم فكرة الجريمة المادية على رغبة المشرع في تخفيف عبء الإثبات الواقع على سلطة الاتهام، وذلك من خلال تمكين القضاء من افتراض الخطأ في جانب المتهم، مع منحه الحق في إثبات العكس متى أمكن. غير أن ذلك لا يمس بحق المتهم في دفع المسؤولية إذا أثبت أن الفعل وقع منه بغير إرادة حرة وواعية، إذ تظل الإرادة الحرة عنصراً لازماً في جميع الأحوال³⁴.

والأصل في القاعدة الجنائية هو اشتراط توافر العمد لقيام الجريمة، حتى دون نص صريح على ذلك، وهو ما يمثل قرينة قانونية لمصلحة المتهم، إذ يفسر الشك لصالحه. ومع ذلك، يمكن العدول عن هذه القرينة إذا تبين أن الإرادة الضمنية للمشرع قد اتجهت إلى عدم اشتراط العمد، وهو ما حاول جانب من الفقه وبعض أحكام القضاء استخلاصه استناداً إلى معيارين رئيسيين: جسامه العقوبة، وطبيعة الموضوع محل التجريم.

أولاً: معيار جسامه العقوبة

يرى جانب من الفقه أن مدى جسامه العقوبة المقررة للجريمة يكشف عن طبيعتها فإذا كانت العقوبة شديدة، دل ذلك على أن الجريمة عمدية، أما إذا كانت العقوبة خفيفة نسبياً، فهي جريمة مادية تقوم بمجرد تحقق ركنها المادي، بغض النظر عن نية الفاعل.

وقد أخذت محكمة النقض الفرنسية بهذا المعيار في أحد أحكامها، إذ اعتبرت أن عدم التصريح بما يملكه الشخص في الخارج جريمة عمدية، لكون العقوبة المقررة لها هي الحبس أكثر من سنة.

غير أن هذا المعيار تعرض للانتقادات، لكون بعض الجرائم - رغم جسامه العقوبات المقررة لها - تُعد مادية، مثل مخالفات أحكام التسعير، التي قد تصل عقوبتها إلى الحبس لأكثر من سنتين، ومع ذلك صنفتها محكمة النقض الفرنسية كجرائم مادية. كما أن المعيار لا يضع ضوابط دقيقة تحدد متى تكون العقوبة "جسيمة" أو "ضئيلة"، الأمر الذي يحد من قيمته كأداة حاسمة للتكييف³⁵.

³⁴ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 148

³⁵ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 150.

ثانياً: معيار طبيعة الموضوع محل التجريم

اعتمد بعض الفقه الفرنسي على طبيعة موضوع الجريمة في تحديد صفتها المادية، إذ رأى أن معظم جرائم الامتناع تُعد جرائم مادية، يكفي لقيامها اتخاذ موقف سلبي يتمثل في عدم الامتثال لأمر القانون. ويجد هذا الرأي صداه في مجال القانون الجنائي الاقتصادي، حيث يشكل الامتناع جانباً مهماً من الجرائم الاقتصادية، مقارنة بالجرائم الإيجابية التي تتطلب نشاطاً فعلياً.

إلا أن هذا المعيار لا يصلح للتطبيق المطلق، فهناك جرائم مادية تقوم على أفعال إيجابية - مثل الصيد أو حمل السلاح بدون ترخيص - كما أن بعض جرائم الامتناع يشترط فيها العمد، مثل جريمة هجر الأسرة أو ترك الأطفال، مما ينفي عنها الصفة المادية³⁶.

ويرى جانب آخر من الفقه أن تحديد الجريمة المادية يجب أن يستند إلى الهدف الذي يسعى المشرع لتحقيقه، إذ أن أغلب هذه الجرائم - لاسيما المخالفات وبعض الجرح - ترمي إلى ضمان احترام النظام العام الجماعي للدولة. فهذه الجرائم لا تؤدي بالضرورة إلى نتائج مادية خطيرة في ذاتها، ولكن تكرارها قد يضر بسير الخدمات العامة أو ممارسة بعض الأنشطة الأساسية، مما يبرر الردع السريع والفعال.

ومن ثم، تخرج من نطاق الجرائم المادية تلك التي تمس مباشرة بحقوق الأفراد، بينما تتسع دائرتها لتشمل الجرائم الواقعة في مجالات القانون الاجتماعي أو الضريبي أو الجمركي أو الاقتصادي. كما يذهب رأي فقهي آخر إلى أن هذه الجرائم ترد في الغالب ضمن القوانين الخاصة التي تحمي مصالح مادية وعابرة، لا يشكل المساس بها دائماً موضع استهجان اجتماعي.

المطلب الثاني: أساس قيام المسؤولية في قانون العقوبات الإداري

تُقام المسؤولية الجنائية، كأصل عام، على أساس الخطأ، وفقاً للمبدأ المستقر "لا مسؤولية بدون خطأ". ولا يختلف الحال في نطاق قانون العقوبات الإداري، إذ يُعتمد الخطأ أيضاً كمرتكز للمسؤولية. غير أن التساؤل يثور حول ما إذا كان يكفي لقيام الجريمة الإدارية تحقق ركنها المادي فقط، دون الحاجة لإثبات الخطأ. ونظراً للطبيعة الخاصة لقانون العقوبات الإداري، فإن دراسة المسألة تقتضي الاسترشاد

³⁶ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 151.

بالتجارب المقارنة، وبخاصة في الدول التي تبنت نظام قانون العقوبات الإداري، مثل ألمانيا وإيطاليا، ثم مقارنة ذلك بأوضاع الدول التي لم تأخذ بهذا النظام³⁷.

الفرع الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية في قانون العقوبات الإداري المقارن

كلا التشريعين الألماني والإيطالي يستندان، بوجه عام، إلى الخطأ كأساس لقيام المسؤولية في الجريمة الإدارية. غير أن هذا لا يمنع من وجود اتجاه لدهما نحو الأخذ في حالات عديدة بقواعد المسؤولية المادية (الموضوعية)، بحيث تُعاقب بعض الجرائم الإدارية بمجرد تحقق ركنها المادي، دون اشتراط إثبات الركن المعنوي.

أولاً: الوضع في القانون الألماني

تتطبق قواعد المسؤولية الجنائية -بمعناها الواسع- كذلك على الجرائم الإدارية. ووفقاً لذلك، فإن أحكام المسؤولية في قانون العقوبات الإداري الألماني لا تختلف من حيث المبدأ عن نظيرتها في قانون العقوبات العام. فقد نصت المادة (15) من قانون العقوبات والمادة (10) من قانون العقوبات الإداري على إقامة المسؤولية، كقاعدة عامة، على أساس الخطأ العمدي، واستثناءً على الخطأ غير العمدي، شريطة أن يرد النص عليه صراحة.

وعليه، لا يُعاقب على الفعل غير المشروع إدارياً إلا إذا كان عمدياً، ما لم ينص القانون صراحة على عقوبة إدارية مالية لمجرد الخطأ غير العمدي.

غير أن بعض الفقه الألماني يرى أنه كان من الأفضل ألا يلتزم المشرع في قانون العقوبات الإداري بنفس النهج المتبع في قانون العقوبات، بل يعكس العلاقة بين الأصل والاستثناء، بحيث تقوم الجريمة الإدارية -كأصل عام- على مجرد الإهمال، دون الحاجة إلى نص صريح. ويبرر هذا الرأي موقفه بصعوبة حصر الجرائم الإدارية التي تقع بإهمال، على عكس الجرائم الجنائية التي يسهل تحديدها. كما يرى هذا الاتجاه أن المصالح المحمية في قانون العقوبات العام ذات أهمية اجتماعية أكبر من تلك التي يحميها قانون العقوبات الإداري، الأمر الذي يبرر امتداد قيام المسؤولية على أساس الإهمال في جميع الحالات التي تستلزم المنع والتوجيه، ضمن ما يُعرف بـ "قانون العقوبات البوليسي" الذي قد يفترض

³⁷ محمود نجيب حسني، مرجع سابق، 2015، ص 642.

الخطأ. ووفقاً للتطبيق العملي، يُعد الخطأ مفترضاً بمجرد وقوع الفعل غير المشروع، وينتقل عبء إثبات العناية اللازمة لتفادي المخالفة إلى الفاعل، مع احتفاظه بحقه في الدفاع عن نفسه³⁸.

ثانياً: الوضع في القانون الإيطالي

سار المشرع الإيطالي على نهج نظيره الألماني، مستعيناً ببعض أحكام المسؤولية الجنائية المقررة في قانون العقوبات لتطبيقها على الجرائم الإدارية. ويتجلى ذلك بوضوح في المادة (3) من قانون العقوبات الإداري التي أقرت أن المسؤولية تقوم على الأفعال أو الامتناعات التي تتم عن وعي وإرادة، سواء وقعت عمداً أو نتيجة إهمال.

ويثور هنا، كما في المخالفات الجنائية، التساؤل حول عبء إثبات الإهمال أو عدم الاحتياط: هل يقع على سلطة الاتهام طبقاً للقواعد العامة، أم على المتهم إثبات أنه بذل العناية الكافية لتجنب ارتكاب الفعل غير المشروع؟

يفضل الفقه الإيطالي تحميل المتهم عبء الإثبات، انسجاماً مع توجه قانون العقوبات الإداري في الخروج عن القواعد العامة، إذ نصت المادة (2/6) منه على مسؤولية من يشرف أو يدير تضامنياً مع مرتكب الجريمة عن دفع الغرامة، إلا إذا أثبت الأول أنه بذل ما في وسعه لمنع وقوع المخالفة.

ورغم وضوح النص الإيطالي في تأسيس المسؤولية على الخطأ -أيًا كانت صورته-، فإن بعض الفقه يرى أن فكرة المسؤولية الموضوعية لا تغيب عن النظام، خاصة وأن المشرع نص صراحة على هذه المسؤولية في المادة (42) من قانون العقوبات، والتي تتطابق فقرتها الرابعة مع نص الفقرة الأولى من المادة (3) من قانون العقوبات الإداري. وهذا التماثل يؤدي إلى امتداد أحكام المسؤولية الموضوعية إلى الجرائم الإدارية، وهو ما يفسر فرض جزاءات مالية ذات طبيعة ضريبية، دون النظر لوجود الركن المعنوي. ومع ذلك، فإن هناك من يقصر تطبيق هذه المسؤولية الموضوعية على فئة الجرح فقط، دون المخالفات.³⁹

³⁸ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 157.

³⁹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 158.

ثالثاً: موقف الفقه في تحديد أساس قيام المسؤولية عن الجرائم المادية

تناول جانب من الفقه الفرنسي، عند بحثه في الركن المعنوي للمخالفات، مسألة الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية في الجرائم المادية، حيث برزت آراء لعدد من الفقهاء، من بينهم الأستاذ هوريو والأستاذ لأكروس مع الأخذ برأي الأستاذ أمين مصطفى محمد.

1- رأي الأستاذ هوريو:

يرى هوريو أن المسؤولية عن المخالفات تقوم بمجرد تحقق ركنها المادي، دون أي اعتبار لإرادة الفاعل، ويكفي لذلك وجود رابطة سببية بين السلوك المادي للمخالف والنتيجة التي شكلت مخالفة للقانون. ويبرر ذلك بأن المخالفات تمثل في جوهرها انتهاكاً لقواعد الضبط الإداري (البوليس) الموضوعة أساساً للمحافظة على النظام الواقعي، الأمر الذي يقتضي أن تتكون هذه المخالفات من أفعال مادية بسيطة، نظراً لأن هذه الأفعال -حتى وإن لم تصدر عن خطأ إرادي- تؤدي إلى اضطراب في النظام الواقعي، تماماً كما لو صدرت نتيجة خطأ.

ويضرب مثلاً بسقوط أصيص زهور في الطريق العام، حيث إن الخطر على حركة المرور يتحقق بالدرجة نفسها سواء كان مالك الأصيص سليم العقل أم لا. ووفق هذا الطرح، بينما تُشترط الأهلية الجنائية للمسؤولية عن الجنايات -بوصفها جرائم تمس النظام القانوني والأخلاقي القائمين على الإرادة الإنسانية-، فإن هذه الأهلية لا تُشترط في المخالفات التي تمس مجرد نظام واقعي.

ويتقارب مع هذا الرأي ما ذهب إليه الفقيهان شوفو وفوستين، حيث اعتبروا أن المخالفة تتحقق بمجرد وقوع الفعل المادي بالمخالفة لنص قانوني أو إهمال التقيد به، دون حاجة لوجود قصد جنائي أو إرادة آثمة. ويميزان بذلك بين الجرح والمخالفات؛ إذ يشترط في الأولى عنصر النية، بينما يكفي في الثانية مجرد ارتكاب الفعل المخالف للقواعد البوليسية، على افتراض أن هذا الفعل نتج عن إهمال أو سهو أو جهل. وبالتالي، يعد القانون المخالفة ذات طبيعة مادية بحتة، ولا ينفى غياب النية، حيث يفترض أن الفاعل ارتكب الفعل عن إرادة، مع منح المخالف إمكانية نفي الخطأ بإثبات قيام قوة قاهرة.

ومع ذلك، يُنتقد هذا الرأي من زاوية أن التسليم بالمسؤولية عن هذه الأفعال بغض النظر عن إرادة الفاعل يؤدي إلى مساءلة عديمي الأهلية، وهو ما يتعارض مع شعور العدالة ومع ما استقر عليه القضاء الفرنسي حتى بالنسبة للجرائم المادية البحتة من اشتراط إرادة حرة وواعية⁴⁰.

2- رأي الأستاذ لاكروس:

يذهب لاكروس إلى أن مجرد وقوع الفعل المادي في المخالفات يُعد في ذاته خطأ، ولا حاجة لسلطة الاتهام إلى إثبات هذا الخطأ، إذ يكفي أن مخالفة القانون واجب ثابت، وبالتالي فإن الإخلال به يُشكل خطأ بالضرورة. غير أن ذلك لا يمنع المخالف من نفي مسؤوليته بإثبات براءته، من خلال نفي الجريمة ذاتها أو الاستناد إلى سبب من أسباب الإباحة كالقوة القاهرة، بشرط ألا يكون قد صدر عنه أي خطأ سابق.

ويرى لاكروس أنه لا حاجة لافتراض الخطأ في المخالفات، لأن الخطأ قائم فعلاً منذ لحظة ارتكاب الفعل المادي المكون للمخالفة. وقد تبنت بعض التشريعات في الدول التي لم تأخذ بنظام قانون العقوبات الإداري هذا المنحى، فاكتفت لإقامة المسؤولية في الجرائم المادية بتوافر الإسناد المادي، دون اشتراط إثبات الركن المعنوي، إذ يُعتبر الخطأ متضمناً في الفعل الإجرامي نفسه.

ويذهب هذا الاتجاه إلى أن الخطأ في المخالفات ذو طبيعة خاصة، مرتبطة بالفعل المادي، بحيث يُعتبر مجرد ارتكاب هذا الفعل خطأً موجباً للمسؤولية الجنائية، ووجه الخطأ فيه هو تقصير الجاني في إدراك حدود ما له وما عليه من التزامات، مع ضرورة توافر الإرادة لديه.

تعرض رأي لاكروس لانتقادات، أهمها أن القول بأن مجرد مخالفة القانون يُشكل خطأ يفترض وجود إرادة آثمة أو على الأقل إرادة متعارضة مع ما يفرضه النص القانوني من أوامر أو نواهٍ، أي صورة من صور الخطأ العمدي أو غير العمدي. أما مجرد ارتكاب فعل يحقق واقعة ضارة، فلا يكشف وحده عن خطأ في جانب الفاعل ولا يُعد خرقاً للقانون ما لم يثبت أنه ارتكب الفعل بإرادة متعارضة مع أحكامه.

⁴⁰ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 162.

3- رأي الأستاذ أمين مصطفى محمد:

يرى الأستاذ أمين مصطفى محمد أن فكرة افتراض الخطأ تتماشى مع طبيعة بعض الجرائم الإدارية التي لا يمكن مواجهتها بفعالية وسرعة إلا إذا تم إعفاء سلطة الاتهام من عبء إثبات ركنها المعنوي. ويفترض الخطأ في جانب من ارتكب الفعل المادي المكون للجريمة الإدارية، مما يعكس قلباً لقرينة الإثبات المقررة للمتهم وفقاً للقواعد العامة. وبهذا يعد الفاعل مسؤولاً بمجرد تحقق الركن المادي، مع احتفاظه بالحق في دفع مسؤوليته بإقامة الدليل على حسن نيته، وأنه بذل العناية الكافية لمنع وقوع الفعل غير المشروع، فضلاً عن إمكانية إثبات عدم مسؤوليته لأسباب متصلة بإرادته وحرية.

ويؤكد هذا الاتجاه أن افتراض الخطأ قد يُقرر صراحة بواسطة المشرع أو يُستنبط ضمناً بواسطة القضاء. والمقصود هنا - كأساس لقيام المسؤولية في الجرائم المادية أو الجرائم الإدارية ذات الطبيعة المادية - هو الخطأ المفترض قضائياً، حيث يستشف القاضي من النص التشريعي أن إرادة المشرع اتجهت إلى افتراض الخطأ في جانب الفاعل في كل حالة أغفل فيها النص تحديد الركن المعنوي. وهذا هو ما أثار أصل فكرة الجريمة المادية في القضاء الفرنسي⁴¹.

أما في الحالات التي ينص فيها المشرع صراحة على افتراض الخطأ، فإن الأمر يتعلق بفكرة المسؤولية الموضوعية، خاصة إذا كان الافتراض غير قابل لإثبات العكس.

أ- افتراض الخطأ المقرر بواسطة المشرع:

توجد حالات نصت فيها القوانين على افتراض الخطأ بشكل واضح، منها:

* جرائم الغش والتدليس في المعايير والمقاييس: حيث يُعاقب القانون كل من يحوز، دون سبب مشروع، موازين أو مقاييس أو أجهزة غير مطابقة للحقيقة، مخصصة لوزن أو قياس البضائع. ويفترض المشرع هنا غش التاجر أو الصانع لمجرد حيازته هذه الأدوات في محل تجارته أو مصنعه أو أي مكان آخر يُحصّر فيه البضائع للبيع. وتعد هذه قرينة بسيطة، تتيح للحائز إثبات وجود سبب مشروع للحيازة، مثل أن يكون خبيراً مختصاً.

⁴¹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 200.

* حيازة بضائع مهربية أو غير مصرح بها: يعاقب القانون كل من يشتري أو يحوز، حتى خارج المنطقة الجمركية، بضائع مستوردة مهربية أو غير مصرح بها بكميات تتجاوز حاجاته العائلية، وكذلك حيازة البضائع الممنوعة أو الخاضعة للضرائب في المنطقة الجمركية دون مخالصات دفع. ويفترض هنا أن هذه البضائع قد أدخلت تهريبًا، مع منح الحائز الحق في إثبات العكس.

* افتراض العلم بالغش لدى الصانع (القانون المصري): نصت المادة 7 من قانون 1933 بشأن تنظيم صناعة الدخان على أنه لا عقاب على غير الصانع الذي يحوز دخانًا مغشوشًا أو مخلوطًا إذا أثبت حسن نيته. أما الصانع، فيُفترض علمه بالغش لمجرد حيازته المنتج المغشوش، ولا يستطيع دفع مسؤوليته إذا ثبت الغش، إذ يلتزم بواجب الإشراف الفعلي على ما يصنعه.

* افتراض العلم في جرائم التهريب الجمركي (القانون المصري): نصت المادة 121 من قانون الجمارك رقم 66 لسنة 1963 - قبل الحكم بعدم دستورتيتها - على أن حيازة البضائع الأجنبية بقصد الاتجار يُعد تهريبًا إذا لم يقدم الحائز ما يثبت سداد الرسوم الجمركية عنها. وكان هذا النص يقرر قرينة بسيطة تعفي سلطة الاتهام من إثبات العلم بالتهريب.

ب- افتراض الخطأ المستنبط بواسطة القضاء

يلجأ القاضي إلى افتراض الخطأ في الجرائم التي يغفل فيها المشرع بيان ركنها المعنوي، مستندًا إلى العلاقة الوثيقة بين الركنين المادي والمعنوي. فيفترض الركن المعنوي كواقعة غير معلومة إذا ثبت الركن المادي كواقعة مؤكدة، أهم التطبيقات:⁴²

في القضاء الفرنسي: مثال ذلك جرائم تقليد الأعمال الأدبية والفنية، حيث نصت المادة 1/42 من قانون العقوبات على أن كل نشر أو طباعة أو توزيع بالمخالفة لقوانين الملكية الفكرية يعد تقليدًا، وكل تقليد يعد جنحة. ورغم أن النص لم يحدد صراحة ضرورة توافر الركن المعنوي، فقد اتجه القضاء أولًا إلى عدم اشتراطه، ثم قرر لاحقًا افتراض سوء النية في جانب الفاعل، مع تمكينه من إثبات حسن نيته.

في القضاء المصري: اتجه القضاء إلى افتراض الخطأ في الجرائم التي أغفل المشرع بيان ركنها المعنوي، بغرض تسهيل الإثبات على سلطة الاتهام. وطبقًا لذلك، يتحمل المتهم عبء إثبات عدم

⁴² محمود مططفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار التهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 480 وما يليها.

مسؤوليته، ولا يُقبل القول بالمسؤولية المفترضة إلا إذا نص عليها القانون صراحة أو كان استخلاصها سائغاً من النصوص. ومثال ذلك حكم محكمة النقض باعتبار المستورد مقصراً في واجب تقديم شهادة جمركية عن البضاعة المستوردة خلال الميعاد القانوني.

الفرع الثاني: تقدير فكرة الخطأ في قانون العقوبات الإداري

إذا انتهينا إلى أن الجرائم التي أغفل المشرع بيان ركنها المعنوي، والتي يُطلق عليها في الفقه والقضاء "الجرائم المادية"، تُعد جرائم مكتملة البنين القانوني من حيث الركنين المادي والمعنوي، فإن الأمر يقتصر على أن القضاء قد اضطر، تسهيلاً لإثباتها، إلى افتراض الخطأ في جانب الفاعل، الذي يقع عليه عبء دفع مسؤوليته.

غير أن السماح للقضاء بافتراض الخطأ في هذه الجرائم دون نص قانوني صريح ينطوي على خطورة، إذ قد يؤدي إلى تحكم القضاء في تحديد عناصر الجريمة بما يخالف مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. ومن ثم، ينبغي على المشرع، إذا أراد إرساء قرينة إثبات لصالح سلطة الاتهام بحيث يقع عبء نفيها على المتهم، أن ينص صراحة على افتراض الخطأ، كما فعل في بعض الحالات.

ولا يعني هذا القول التشكيك في فكرة افتراض الخطأ المستنبط قضائياً، فهي في جوهرها محاولة من القضاء لاستخلاص الإرادة الضمنية للمشرع، لمواجهة حالات واقعية تتعلق بجرائم أغفل فيها النص بيان الركن المعنوي، وتعذر اعتبارها جرائم عمدية وفقاً للأصل العام الذي يتفق عليه الفقه⁴³.

ويرى بعض الفقه أن افتراض الخطأ من قبل القضاء أمر غير جائز، على أساس أن المشرع لو أراد نص عليه صراحة ونقل عبء الإثبات كما فعل في بعض الجرائم. وهذا الرأي — رغم ما يتضمنه من وجهة — لا يصح التسليم به إذا اشترط توافر العمد لقيام المخالفات التي أغفل المشرع بيان ركنها المعنوي، تأسيساً على أن الأصل في الجرائم هو العمد. فلو كان المشرع يريد اشتراط العمد لقيام هذه المخالفات، لنص على ذلك صراحة، كما فعل في بعض الحالات، بدلاً من أن يترك الأمر دون بيان.

كما أن اشتراط العمد في هذه المخالفات يتعارض مع الاتجاهات التشريعية الحديثة، مثل القانونين الألماني والإيطالي، اللذين يستبعدان المخالفات من نطاق العقوبات الجنائية أصلاً، ويعتبرانها أفعالاً

⁴³ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 211.

تنظيمية ذات طابع وقائي، تقتضي سرعة الردع دون تعقيد الإثبات باشتراط الخطأ. فالإزام سلطة الاتهام بإثبات الخطأ بعد وقوع الفعل المخالف — لا سيما إذا لم يترك أثراً — قد يكون أمراً شبه مستحيل.

يُضاف إلى ذلك أن القوانين التي اشترطت الخطأ لقيام المخالفات لم تشترطه في صورته العمدية فقط، بل ساوت بين الخطأ العمدى وغير العمدى. وبالتالي، يمكن القول إن المشرع، حين أغفل بيان الركن المعنوي في بعض المخالفات، كان يقصد تيسير إثباتها وضمان سرعة ردعها، وهو ما لا يتحقق في ظل القواعد العامة للإثبات⁴⁴.

لذلك، لم يجد القضاء بدءاً، تحقيقاً لرغبة المشرع في تخفيف عبء الإثبات عن سلطة الاتهام، من افتراض الخطأ في جانب المتهم على سبيل القرينة البسيطة القابلة لإثبات العكس، دون تفرقة بين الخطأ العمدى أو غير العمدى في جانب الفاعل.

أثر افتراض الخطأ في قانون العقوبات الإداري على كل من قرينة البراءة والمساهمة والمسؤولية عن الغير

أولاً - أثر افتراض الخطأ على قرينة البراءة

تتعارض فكرة افتراض الخطأ، حتى إذا نص عليها المشرع صراحة، مع المبادئ القانونية العامة، وعلى رأسها مبدأ أن الأصل في الإنسان البراءة إلى أن تثبت إدانته بدليل قاطع. ويترتب على ذلك أن عبء الإثبات يقع على سلطة الاتهام، بحيث لا يُطلب من المتهم إثبات براءته ما دامت هذه السلطة لم تقدم الدليل على إدانته، تطبيقاً للقاعدة المستقرة بأن "البينة على من ادعى".

وتُعرف هذه القاعدة في الفقه والقضاء بـ "قرينة البراءة"، وقد أُقرت صراحة في المواثيق الدولية. غير أن التطبيق العملي أفرز صعوبات حالت دون الالتزام المطلق بها، إذ اضطرت بعض التشريعات، أمام تعقيد إثبات بعض الجرائم، إلى تبني افتراض إدانة المتهم في حالات محددة، على أساس أن طبيعة الظروف المحيطة بهذه الجرائم تجعل المتهم في وضع أفضل لإثبات العكس.

ورغم أن افتراض الخطأ لا يتوافق مع مبدأ قرينة البراءة، إلا أنه لا يعدو أن يكون استثناءً من القاعدة العامة، وهو استثناء مشروع قانوناً إذا استند إلى نص صريح، واستُخدم في أضيق الحدود.

⁴⁴ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 215.

ويلاحظ أن نقل هذه الجرائم من دائرة التجريم الجنائي إلى مجال المخالفات الإدارية يخفف من وطأة هذا الافتراض وأثاره، وهو ما يفسر قبول المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لفكرة الأخذ بالافتراضات القانونية، حتى في المواد الجنائية، شريطة عدم تجاوز الحدود المعقولة التي تفرضها خطورة الموقف، وعدم المساس بحقوق الدفاع.

ثانياً - أثر افتراض الخطأ على المساهمة في قانون العقوبات الإداري

أخذ المشرعان الألماني والإيطالي بموقف موحد إزاء المساهمة في الجرائم الإدارية. ففي قانون العقوبات الألماني، يُفَرَّق بين الفاعل الأصلي - الذي يرتكب الجريمة بنفسه أو من خلال شخص آخر لا يُسأل جنائياً (الفاعل المعنوي) - وبين المحرّض والمساعد، حيث يُعاقب المساعد بعقوبة أخف من الفاعل الأصلي، وهو ما أثار خلافاً فقهيًا وقضائياً مستمراً في ألمانيا.

أما في قانون العقوبات الإداري الألماني، فقد وُجِّدَ المشرع أحكام المساهمة بحيث يُعتبر كل من ساهم في ارتكاب المخالفة الإدارية فاعلاً أصلياً، ويخضع للعقوبة الإدارية المقررة لها، مع إمكانية مراعاة درجة المساهمة عند تحديد الغرامة. ويؤدي هذا إلى توسيع نطاق المسؤولية عن المساهمة في الجرائم الإدارية، نظراً لأن بعض صور المساعدة التي قد لا يعاقب عليها القانون الجنائي يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية في نطاق القانون الإداري⁴⁵.

وسار المشرع الإيطالي على نفس النهج، حيث نصت المادة الخامسة من قانون العقوبات الإداري الإيطالي على خضوع جميع المساهمين في ارتكاب المخالفة الإدارية للعقوبة الإدارية المقررة، ما لم يرد نص بخلاف ذلك. وبهذا، تعامل التشريعات الألمانية والإيطالية جميع المساهمين باعتبارهم فاعلين أصليين، دون تمييز بين أدوارهم، مما يجعل دور الخطأ في هذا السياق أقل وطأة من غيره، إذ يُكتفى باعتباره قرينة بسيطة على الإثبات.

ثالثاً - أثر افتراض الخطأ على المسؤولية عن الغير في قانون العقوبات الإداري

استعانت التشريعات الألمانية والإيطالية بفكرة افتراض الخطأ كأساس لتحميل المسؤولية عن الغير في مجال المخالفات الإدارية التي تُرتكب من قبل الأشخاص الخاضعين لإشراف الغير أو توجيههم.

⁴⁵ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 218.

ففي ألمانيا، نصت المادة 13 من قانون العقوبات الإداري على مسؤولية مالك الشركة أو المشروع الذي يمتنع عمدًا أو إهمالًا عن اتخاذ إجراءات الإشراف الضرورية لمنع ارتكاب مخالفة إدارية ناتجة عن خرق الالتزامات المقررة على الشركة أو المشروع. وتُفرض على هذا المالك عقوبات جنائية أو مالية إدارية، ما لم يثبت أنه بذل العناية الواجبة لمنع الفعل غير المشروع، واتخذ التدابير اللازمة للإشراف وحسن اختيار ومراقبة العاملين لديه.

أما في إيطاليا، فقد نصت المادة السادسة من قانون العقوبات الإداري على التضامن بين الشخص الذي يملك سلطة التوجيه أو الإشراف، وبين مرتكب المخالفة الإدارية، في دفع المبالغ المستحقة، إلا إذا أثبت الأول أنه لم يكن في وسعه منع وقوع الخطأ⁴⁶.

المطلب الثالث: مسؤولية الأشخاص المعنوية في الجرائم الإدارية

نتناول في هذا المطلب ل من : يسر تبرير مسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية و النظام القانوني لمسؤولية الأشخاص المعنوية في الجرائم الإدارية.

الفرع الأول: يسر تبرير مسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية

أقرت التشريعات التي تبنت نظام العقوبات الإدارية مسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية، وهو أمر حظي بقبول وتبرير أيسر مقارنةً بمسألة تقرير المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية. ويعود ذلك إلى أن الصعوبات القانونية المرتبطة بإقرار هذه المسؤولية تقل كثيرًا عن تلك التي تعترض تقرير المسؤولية الجنائية، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

1. تقلص دور الركن المعنوي في الجرائم الإدارية: إذ إن هذه الجرائم تتصل غالبًا بالنظام العام والرقابة الإدارية، ويهدف العقاب عليها إلى الحفاظ على حسن إدارة المرافق العامة، مما يخفف من إشكالية نسبة الخطأ الشخصي إلى الكيان المعنوي.

2. ملاءمة الجزاءات المقررة لهذه المسؤولية لطبيعة الشخص المعنوي: إذ تقتصر غالبًا على الغرامات الإدارية أو التدابير الخاصة مثل سحب أو وقف التراخيص، أو الغلق، أو الحل، وهي جزاءات يمكن تنفيذها بحق الأشخاص المعنوية دون صعوبات.

⁴⁶ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص220.

3. طبيعة هذه المسؤولية إدارية بالأساس: حيث لا تثير الإشكالات نفسها التي تطرحها المسؤولية الجنائية.

وعلى سبيل المثال، لا يقر القانون الجنائي الألماني المسؤولية الجنائية العامة للأشخاص المعنوية، لكن قانون العقوبات الإداري الألماني أقر مسؤوليتها عن الجرائم الإدارية التي تقع لصالحها أو بوساطة ممثلها. بل إن التشريع الألماني سمح، في حالات محددة، بفرض غرامات إدارية على الأشخاص المعنوية عن جرائم جنائية يرتكبها ممثلوهم إذا ترتب عليها إخلال بالالتزامات المقررة أو تحقيق منفعة للشخص المعنوي.

أما في إيطاليا، فرغم أن القانون الجنائي لا يقر المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، فإن المادة السادسة، الفقرة الثالثة، من قانون العقوبات الإداري تنص على مسؤولية الشخص المعنوي بالتضامن مع الفاعل إذا ارتكب الأخير جريمة إدارية بصفته ممثلاً له أثناء أداء مهامه أو التزاماته. ويلتزم الشخص المعنوي في هذه الحالة بدفع المبلغ المالي المحكوم به، مع احتفاظه بحق الرجوع على الشخص الطبيعي مرتكب الجريمة⁴⁷.

الفرع الثاني: النظام القانوني لمسؤولية الأشخاص المعنوية في الجرائم الإدارية

تتفق أغلب التشريعات على خضوع الأشخاص المعنوية لجزاءات إدارية عند ارتكابهم جرائم إدارية، ولكن هذه المسؤولية لا تقوم إلا بتوافر شروط محددة، تتعلق بوجود الشخص المعنوي وبالشخص الطبيعي مرتكب الجريمة.

أولاً: الشروط المتعلقة بوجود الشخص المعنوي:

- وجود جماعة من الأفراد: يجب أن يتكوّن الشخص المعنوي من مجموعة أفراد يتمتع كل منهم بإرادة مستقلة، بحيث تعبر قراراتهم في النهاية عن إرادة جماعية لكيان معنوي.
- وجود ذمة مالية مستقلة: ينبغي أن تكون للشخص المعنوي ذمة مالية منفصلة عن ذمم أعضائه الطبيعية، حتى يتيسر تنفيذ الجزاءات المالية الصادرة ضده. ولا تُعدّ أشخاصاً معنوية - ولا تخضع لهذه

⁴⁷ محمود نجيب حسني، مرجع سابق، ص 490.

المسؤولية - الكيانات التي تدير أموالاً خاصة لحساب أفراد، مثل بعض المحال التجارية أو التجمعات الصناعية التجارية المملوكة لأشخاص طبيعيين.

ثانياً: الشروط المتعلقة بالشخص الطبيعي مرتكب الجريمة

- ارتكاب الجريمة من قبل شخص طبيعي: لا يمكن تصور ارتكاب الكيان المعنوي لأفعال مادية إلا من خلال أحد ممثليه أو مستخدميه، وهو ما يسمح بتحديد المسؤول عن الفعل غير المشروع وعدم استخدام الشخص المعنوي كغطاء لإخفاء المسؤولية الفردية.

- ارتكاب الفعل باسم ولحساب الشخص المعنوي: يجب أن تقع الجريمة أثناء ممارسة الفاعل لاختصاصاته ضمن السلطات المخولة له وفق النظام القانوني للشخص المعنوي. أما إذا ارتكب الفعل لمصلحته الشخصية وباسمه الخاص، فلا تقوم مسؤولية الشخص المعنوي.

ثالثاً - الأساس القانوني لمسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية

لقد أثارت فكرة تقرير المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية جدلاً فقهيًا واسعاً، وانعكس هذا الجدل كذلك عند محاولة تحديد الأساس القانوني لإخضاع الشخص المعنوي للغرامات ذات الطبيعة المالية، خاصة فيما يتعلق بمسؤولية ملاك البضائع عما يقع من مستخدميهم أو ممثليهم. فذهب اتجاه فقهي إلى أن مسؤولية هؤلاء الملاك - سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين - عن الجرائم المرتبطة بالضرائب غير المباشرة تقوم على أساس افتراض أن الغش قد تم بأمر منهم أو برضاهم، ومن ثم فإن الشخص المعنوي يعد مساهماً مع مستخدميه، فيُعاقب مباشرة⁴⁸.

غير أن هذا التوجه لم يسلم من النقد، إذ اعتُبر مخالفاً لنص المادة 59 من قانون العقوبات الفرنسي لسنة 1810 التي تقيد عقوبة الشريك بعقوبة الفاعل الأصلي. فمن غير المنطقي أن يحكم على الشخص المعنوي بعقوبة مالية تفوق العقوبة المقررة على المستخدم، بل قد يحدث أن يُعاقب الشخص المعنوي وحده دون الفاعل الأصلي، وهو ما يثير إشكالاً إضافياً يتمثل في إمكان مساءلة شخصين عن الجريمة ذاتها دون وجود رابطة مساهمة جنائية بينهما. فمثلاً، إذا قام عامل بطرح مخلفات المصنع في أماكن غير مخصصة، فإن توقيع غرامة مالية على المصنع باعتباره شخصاً معنوياً لا يستند إلى مساهمة

⁴⁸ محمد زكي أبوعمار، شرح قاتوت العقوبات، القسم العام، دار المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، الطبعة 1، 1986.

جنائية حقيقية بين العامل والمؤسسة. كما أن جانباً من الفقه يرى أن وسائل المساهمة لا يمكن أن تصدر إلا عن أشخاص طبيعيين.

وبمحاولة تجاوز هذه الصعوبات، ذهب الأستاذ جارو إلى البحث عن أساس مدني لهذه المسؤولية، معتبراً أن الملاك يُسألون شخصياً، لا عن ارتكاب الجريمة نفسها، بل بسبب إهمالهم في الرقابة على مستخدميهم. وهكذا فإن المادة الثالثة سألقة الذكر تُحمل الملاك الغرامات المالية على أساس المسؤولية عن فعل الغير، وهي مسؤولية لا تتعارض مع مبدأ شخصية العقوبات، لأن أساسها فعل شخصي يتمثل في الإهمال وعدم الاحتياط، وقد كرس هذا الاتجاه بعض أحكام محكمة النقض الفرنسية⁴⁹.

ولم يقف النقاش عند هذا الحد، إذ حاول العديد من الفقهاء إيجاد أساس بديل لمسؤولية الأشخاص المعنوية. ويعود ذلك إلى أن الأمر يتعلق بعلاقة يحكمها قانون العقوبات، وهو ما يستلزم تقرير مسؤولية جنائية قوامها عنصر نفسي يتجسد في الإرادة والإدراك. وقد اعتبر هذا الشرط من أبرز العقبات أمام إقرار المسؤولية الجنائية لكيان معنوي لا تتجسد إرادته إلا من خلال أعضائه. ولذلك، لجأ بعض الفقه إلى الاستعانة بالتدابير الاحترازية بدلاً من العقوبات، على غرار ما يُطبق على القاصر أو عديم الأهلية.

غير أن هذه الصعوبات تتلاشى عندما تنتقل من مجال قانون العقوبات الجنائي إلى نطاق قانون العقوبات الإداري. فالجريمة الإدارية ليست سوى مخالفة للقوانين أو اللوائح التنظيمية، والجزاء المقرر لها ليس عقوبة جنائية بل جزاء إداري، يفرض من قبل الإدارة نفسها. وهكذا، يصبح تقرير مسؤولية الشخص المعنوي أكثر سهولة، لكونها مسؤولية إدارية لا تستلزم توافر الركن المعنوي، بل تكفي بالركن المادي المتمثل في خرق القواعد الإدارية.

ويترتب على ذلك أنّ مسؤولية الشخص المعنوي عن الجريمة الإدارية التي يرتكبها ممثلوه أو مستخدميهم ليست مسؤولية جنائية، وإنما ذات طبيعة إدارية خالصة، تقوم على ثلاثة عناصر أساسية⁵⁰:

1. أن الفعل غير المشروع لا يرد في قانون العقوبات الجنائي.

2. أن الجزاء المقرر له إداري وليس جنائياً.

⁴⁹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية

3. أن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء هي سلطة إدارية وليست قضائية.

ومع ذلك، آثار براديل إشكالية حول ما إذا كان توقيع جزاء مالي من قبل السلطة الإدارية على شخص معنوي يُعد شكلاً من أشكال المسؤولية الجنائية، مستنداً في ذلك إلى أن الأفعال محل المتابعة تُعتبر في الأصل جرائم جنائية قابلة للإحالة إلى القضاء، وأن الجزاء المالي يظل محتفظاً بطابعه الردعي حتى وإن صدر عن جهة إدارية. لكن هذا الرأي لا ينال من الطبيعة الإدارية للمسؤولية، لسببين:

أن الأفعال المعنية تعد في الأصل جرائم جنائية، فلا مجال لإدراجها ضمن نطاق الجرائم الإدارية.

أن الجهة الإدارية وهي تطبق قانون العقوبات الإداري لا تملك سلطة تقديرية لإحالة الجريمة إلى القضاء الجنائي، بل توقع الجزاء الإداري في حدود القانون، إلا إذا ارتبط الفعل بجريمة جنائية تستلزم وحدة التحقيق والقرار⁵¹.

وفي هذا الإطار، يتضح أن مسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية تقوم على فكرة افتراض الخطأ، شأنها شأن مسؤولية الأفراد في هذا المجال. فبمجرد ارتكاب ممثل الشخص المعنوي أو مستخدمه لجريمة إدارية أثناء قيامه بعمل باسم هذا الشخص المعنوي ولحسابه، تقوم المسؤولية الإدارية على أساس افتراض خطأ هذا الأخير، سواء أمر بالفعل غير المشروع، أو علم به ورضي عنه، أو أهمل في مراقبة مستخدميه. وتظهر أهمية هذا الافتراض في تسريع الإجراءات وضمان فعالية الجزاء، بما يحقق احترام النظام العام ويصون حسن سير المرافق العامة، خاصة وأن الجرائم الإدارية غالباً ما تكون أفعالاً بسيطة لا ترقى إلى مستوى الخطر أو العدوان الجسيم على المصالح الجوهرية.

⁵¹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 255.

الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي والقانوني للجزاءات الإدارية

تُعَدّ الجزاءات الإدارية من أبرز المظاهر التي تجسد امتيازات السلطة العامة في ممارستها لوظائفها، إذ تمثل وسيلة فعالة تُمكن الإدارة من ضمان احترام القوانين والأنظمة وتحقيق النظام العام بمختلف عناصره. وقد أصبحت هذه الجزاءات أداة أساسية في يد الإدارة لمواجهة الأفعال غير المشروعة التي تمسّ بالمصلحة العامة، دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء الجزائي في كل مرة.

إن تحليل الإطار القانوني للجزاءات الإدارية يقتضي الوقوف عند الأساس الذي يبرر منح الإدارة سلطة توقيعها، ثم بيان مفهوم المخالفة الإدارية وطبيعة الجزاء الإداري وتمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة.

المبحث الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات

إن منح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات لم يكن محل قبول مطلق في الفقه والقضاء، إذ أثار نقاشاً واسعاً حول مدى توافقه مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الشرعية. ويُعَدّ تحديد الأساس القانوني لهذه السلطة خطوة ضرورية لفهم طبيعتها وحدودها في النظام القانوني المعاصر.

المطلب الأول: مشروعية السلطة العقابية للإدارة

ترتكز السلطة العقابية للإدارة على مبدأ الشرعية الذي يقضي بالألا تُفرض جزاءات إلا بنص قانوني صريح يحدد شروطها وإجراءاتها. فالمشرع هو من يمنح الإدارة صراحةً سلطة توقيع الجزاءات، سواء تعلق الأمر بمخالفات تنظيمية، أو مهنية، أو اقتصادية.

ويرى الفقه أن منح الإدارة سلطة العقاب يجد مبرره في اعتبارات تتعلق بالفعالية والسرعة في مواجهة الأفعال التي تعرقل سير المرافق العامة أو تمس بالنظام العام. فلو اقتصر الأمر على القضاء الجزائي لتعطلت مصالح المواطنين وتراكت القضايا، في حين تتيح الجزاءات الإدارية للإدارة التدخل الفوري لحماية المصلحة العامة.

ومع ذلك، فإن ممارسة هذه السلطة تبقى خاضعة لقيود قانونية صارمة، أهمها مبدأ المشروعية، ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، ومبدأ ضمان حق الدفاع، إضافة إلى الرقابة القضائية اللاحقة التي

يمارسها القاضي الإداري، ومن ثم، فإن مشروعية السلطة العقابية للإدارة لا تقوم على الاستقلال عن القانون، بل على تفويض تشريعي صريح يحدد بدقة نطاقها وشروطها وأهدافها⁵².

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العقابية للإدارة

تثار في الفقه مسألة جوهرية تتمثل في تحديد الطبيعة القانونية للسلطة العقابية للإدارة: هل هي سلطة ذات طابع قضائي أم إداري بحت؟

يرى جانب من الفقه الفرنسي أن هذه السلطة ذات طبيعة مختلطة تجمع بين الطابع الإداري والتنظيمي من جهة، والطابع الجزري القريب من القضاء الجزائي من جهة أخرى، لأنها تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص.

بينما يرى اتجاه آخر أن الجزاءات الإدارية تظل في جوهرها إدارية بحتة، لأنها تُمارس من قبل أجهزة الإدارة في إطار تنفيذ القوانين دون أن تنطوي على خصومة قضائية بالمعنى الدقيق، ويستند هذا الاتجاه إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

أما الفقه الحديث فيعتبر أن السلطة العقابية للإدارة هي سلطة تنظيمية ذات وظيفة ردعية، تستمد مشروعيتها من ضرورة تحقيق المصلحة العامة، ولا تُمارس إلا في الحدود التي رسمها القانون. وقد تبنّى القضاء الإداري هذا الاتجاه، معتبراً أن الجزاءات الإدارية تدخل ضمن امتيازات السلطة العامة التي تمكن الإدارة من فرض احترام القواعد التنظيمية دون اللجوء إلى القضاء.

المبحث الثاني: ماهية المخالفة الإدارية والعقوبة الإدارية

إن تحديد ماهية الجزاء الإداري يفترض أولاً التعرف على المخالفة الإدارية التي تمثل أساس هذا الجزاء، ثم الوقوف عند مفهوم العقوبة الإدارية وطبيعتها وأهدافها.

⁵² علي حسن علي عب المجيد، الغلو في الجزاءات وأثره على صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، 2007، ص

المطلب الأول: مفهوم المخالفة الإدارية

تُعرف المخالفة الإدارية بأنها كل فعل أو امتناع يصدر عن شخص طبيعي أو معنوي، يشكل إخلالاً بالقواعد القانونية أو التنظيمية التي تحكم نشاطاً معيناً، ويترتب عليه توقيع جزاء من قبل سلطة إدارية مختصة.

وتتميز المخالفة الإدارية عن الجريمة الجنائية بأنها لا تمس النظام العام الجنائي، وإنما تتعلق بتنظيم مرافق الدولة وضمان سيرها المنتظم. كما أنها لا تستند إلى نية إجرامية، إذ يكفي لقيامها مجرد الإخلال بالنظام القانوني الإداري⁵³.

وقد توسع المشرع الحديث في استعمال هذا المفهوم في مجالات متعددة، كالمجال الاقتصادي، والبيئي، والجبائي، والسمعي البصري، حيث منح لهيئات إدارية مستقلة سلطة ضبط وتوقيع جزاءات إدارية عند ارتكاب مخالفات تنظيمية.

المطلب الثاني: مفهوم الجزاء الإداري وطبيعته

الجزاء الإداري هو الإجراء الذي تتخذه الإدارة في مواجهة المخالفات الإدارية، بقصد تحقيق الردع وضمان احترام القواعد القانونية. ويُمارس هذا الجزاء في إطار السلطة التنظيمية المخولة قانوناً للإدارة، دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء⁵⁴.

ويختلف الجزاء الإداري عن التدابير الوقائية أو الإجراءات التنظيمية العادية، في كونه يحمل طابعاً زجرياً يرمي إلى معاقبة الفعل غير المشروع لا مجرد تصحيحه. فهو يجمع بين الوظيفة الزجرية التي تهدف إلى الردع، والوظيفة الوقائية التي تسعى إلى ضمان حسن سير المرافق العامة.

ويرى الفقه أن الجزاء الإداري يمرّ بمرحلتين أساسيتين:

* مرحلة الثبوت والتحقق من وقوع المخالفة وفقاً لإجراءات قانونية محددة.

⁵³ غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي و الصعوبات التي تحول دون تطوره ، القسم الأول و الثاني ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد1، مارس1994، ص295.

⁵⁴ عبد العليم عبد المجيد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام ، و أثره على الحريات العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1998 ، ص179.

* مرحلة إصدار القرار الإداري بالعقوبة الذي يتخذ شكل قرار إداري قابل للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

أما عن أنواعه، فهي متعددة ومتفاوتة بحسب طبيعة النشاط والمخالفة، فقد تكون مالية كالغرامة الإدارية، أو تنظيمية كالسحب المؤقت للرخصة، أو مادية كغلق المؤسسة أو إيقاف النشاط، وكلها تهدف إلى إعادة التوازن إلى النظام القانوني المختل نتيجة الفعل غير المشروع.

ومن خلال ما تقدم، يتضح أن المخالفة الإدارية تمثل الإخلال المادي بالنظام القانوني الإداري، في حين يُعد الجزاء الإداري الأداة التي تمكّن الإدارة من فرض احترام هذا النظام وتحقيق الردع والفعالية في آن واحد.

المبحث الثالث: الجزاءات الإدارية

إن تحديد الجزاءات الإدارية في قانون العقوبات الإداري يُعد خطوة جوهرية لفهم طبيعتها وخصائصها وموقعها ضمن المنظومة القانونية. فالجزاءات الإدارية، رغم ما تتسم به من طابع زجري، تختلف من حيث بنيتها وأهدافها عن العقوبات الجنائية، إذ تخضع لمجموعة من القواعد التي تتبع من طبيعتها الإدارية ومن الغاية التي وُجدت لأجلها.

ولما كانت هذه الجزاءات تصدر عن السلطة الإدارية في إطار ممارستها لوظائفها التنظيمية والرقابية، فإنها تتميز بخصائص تجعلها أداة فعّالة لضمان احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة، دون أن تتعارض مع المبادئ الأساسية التي تحكم المشروعية والعدالة الإجرائية.

المطلب الأول: الخصائص القانونية للجزاءات الإدارية

تتجلى الخصائص القانونية للجزاءات الإدارية في هوية الجهة التي تملك صلاحية إصدارها، وفي الكيفية التي تمارس بها الإدارة سلطتها العقابية. فهذه الخصائص ترتبط ارتباطاً وثيقاً بصفة مصدر الجزاء، أي بالسلطة الإدارية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

الفرع الأول: صدور الجزاءات الإدارية عن سلطة إدارية

يُعد صدور الجزاء عن سلطة إدارية من أهم الخصائص التي تميز الجزاءات الإدارية عن غيرها من صور العقاب. فبينما تصدر العقوبة الجنائية عن القضاء، فإن الجزاء الإداري يصدر عن الإدارة نفسها أو عن هيئات إدارية مستقلة مخولة قانوناً بذلك.

ويستند هذا الامتياز إلى مبدأ السلطة العامة الذي يمنح الإدارة أدوات قانونية تتيح لها فرض النظام والانضباط داخل المرافق العامة وخارجها. وتُمارس هذه الصلاحيات ضمن حدود القانون، بما يضمن عدم تحولها إلى سلطة تعسفية⁵⁵.

وقد أقرّ القضاء الإداري في العديد من الأنظمة القانونية مشروعية هذه السلطة، شريطة أن تكون مستندة إلى نصوص قانونية واضحة تحدد نوع المخالفات وإجراءات العقاب، مع تمكين المتضرر من ممارسة حق الطعن القضائي.

ومن ثم، فإن الطابع الإداري للجزاء يرتبط أساساً بجهة الإصدار لا بطبيعة الفعل المعاقب عليه، إذ يكفي أن تصدر العقوبة من هيئة إدارية في إطار ممارسة صلاحياتها القانونية حتى تكتسب وصف الجزاء الإداري.

الفرع الثاني: مظاهر امتياز السلطة العامة في إصدار الجزاءات

تُمارس الإدارة سلطتها العقابية في إطار امتيازات السلطة العامة، وهي مجموعة من الصلاحيات التي تُخوّل لها دون غيرها من الأفراد أو الهيئات الخاصة، وتُمارس لتحقيق المصلحة العامة. ومن أبرز هذه الامتيازات:

1. **القرار الانفرادي:** حيث تملك الإدارة صلاحية إصدار الجزاء من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى موافقة الطرف المعني، بخلاف العلاقات الخاصة التي تستوجب التراضي أو اللجوء إلى القضاء.
2. **قابلية التنفيذ المباشر:** فالقرارات الإدارية ذات الطابع الجزائي تكون نافذة بذاتها بمجرد صدورها، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك، وهو ما يكرس مبدأ سرعة وفعالية العمل الإداري.

⁵⁵ مصطفى فهمي أبو زيد ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1995، ص 600.

3. الافتراض المسبق للمشروعية: إذ تُعد قرارات الإدارة مشروعة حتى يثبت العكس، مما يتيح لها تطبيق الجزاء فوراً دون انتظار حكم قضائي نهائي.

غير أن هذه الامتيازات لا تعني إطلاق يد الإدارة، إذ تخضع قراراتها لمبدأ المشروعية، كما يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري بالإلغاء أو التعويض، مما يحقق التوازن بين سلطة الإدارة وحماية حقوق الأفراد⁵⁶.

المطلب الثاني: الخصائص الموضوعية للجزاءات الإدارية

تتعلق الخصائص الموضوعية للجزاءات الإدارية بمضمونها وأهدافها القانونية، وبالضوابط التي تحكم ممارستها من حيث التناسب والمشروعية، وهي التي تمنحها طابعها القانوني الخاص ضمن النظام العام الإداري.

الفرع الأول: الطبيعة الردعية للجزاء الإداري

رغم أن الجزاءات الإدارية تنتمي إلى النظام الإداري، فإنها تحتفظ بطبيعة جزرية واضحة، إذ تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص من خلال معاقبة المخالف وضمان عدم تكرار الفعل غير المشروع.

غير أن الردع في المجال الإداري لا يُفهم على أنه انتقام أو عقوبة شخصية، بل هو وسيلة لضمان احترام القواعد القانونية التي تحكم المرفق العام أو النشاط الاقتصادي. ومن هنا يتضح أن الغاية من الجزاء الإداري مزدوجة: ردعية من جهة، ووقائية من جهة أخرى.

وتتجلى الطبيعة الردعية في تعدد صور الجزاءات الإدارية، كالغرامات، والسحب المؤقت للرخص، ووقف النشاط، والغلق الإداري للمؤسسات المخالفة. وتُمارس هذه الإجراءات وفق مبدأ التناسب بحيث لا تكون أشد من اللازم لتحقيق الهدف القانوني المنشود⁵⁷.

⁵⁶ حمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 77.

⁵⁷ عيساوي عز الدين ، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة : مآل مبدأ الفصل بين السلطات ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد4، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص215.

الفرع الثاني: عمومية تطبيق الجزاءات الإدارية

تتصف الجزاءات الإدارية بخاصية العمومية، أي أنها لا تُطبق على فئة معينة دون غيرها، بل تشمل كل من يخضع للنظام القانوني الإداري سواء كان شخصًا طبيعيًا أو معنويًا.

وهذه الخاصية نابعة من طبيعة القواعد الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون تمييز، كما تُعد مظهرًا من مظاهر مبدأ المساواة أمام القانون.

غير أن تطبيق الجزاءات الإدارية يجب أن يتم في إطار العدالة الإجرائية، أي مع احترام حقوق الدفاع و ضمانات المتقاضين، لأن العمومية لا تعني إطلاق السلطة، بل توسيع نطاق تطبيقها وفق ضوابط محددة تضمن العدالة والمشروعية⁵⁸.

المطلب الثالث: التمييز بين الجزاءات الإدارية والصور المشابهة لها

إن فهم الجزاءات الإدارية لا يكتمل دون تمييزها عن الأنظمة القانونية الأخرى التي تتقاطع معها في بعض الخصائص، كالعقوبات التأديبية، والعقوبات العقدية، والعقوبات الجنائية.

فكثيرًا ما يختلط الأمر بين هذه المفاهيم، لا سيما وأن جميعها تقوم على فكرة المساءلة عن إخلال بقاعدة قانونية وما يترتب عليها من جزاء. غير أن التمييز بينها ضروري لتحديد الطبيعة القانونية الدقيقة للجزاء الإداري ومجاله الخاص، حتى لا تختلط الاختصاصات ولا تتداخل المفاهيم.

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية والعقوبات التأديبية

تُعدّ العقوبات التأديبية من أقدم أنواع الجزاءات الإدارية، وهي تمثل وسيلة الإدارة لضبط النظام الداخلي في الوظيفة العمومية، غير أن ثمة فارقًا جوهريًا بين الجزاء الإداري العام والجزاء التأديبي الخاص بموظفي الدولة.

أولاً: أوجه التشابه بين الجزاء الإداري والعقوبة التأديبية

يتفق الجزاء الإداري والعقوبة التأديبية في كونهما يصدران عن سلطة إدارية، وفي أنهما يهدفان إلى تحقيق الانضباط داخل النظام القانوني العام. كما أن كلاهما يخضعان لمبدأ المشروعية وللرقابة القضائية

⁵⁸ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الغرامة - الوقف - الإزالة - سحب و

إلغاء التراخيص - الغلق الإداري ، مطابع جامعة المنوفية، 2007 ، ص 26.

التي يباشرها القاضي الإداري، كذلك يشتركان في الطابع الزجري والردعي، إذ يسعى كل منهما إلى ردع المخالف عن تكرار الفعل غير المشروع، وتحقيق الردع العام لبقية المخاطبين بالقانون.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين الجزاء الإداري والعقوبة التأديبية

غير أن العقوبة التأديبية تختلف عن الجزاء الإداري من حيث المجال والمصدر والغاية، فالعقوبة التأديبية تقتصر على الموظف العمومي في إطار العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة، وتوقع عليه عند إخلاله بواجباته المهنية، بينما الجزاء الإداري يطال جميع الأفراد والهيئات التي تخرق القواعد التنظيمية بغض النظر عن صفتها الوظيفية⁵⁹.

كما أن الغاية من الجزاء التأديبي هي الحفاظ على الانضباط المهني داخل الإدارة، في حين تهدف الجزاءات الإدارية إلى حماية النظام العام والمصلحة العامة بوجه أوسع.

ويترتب على ذلك أن الاختلاف في المجال يؤدي إلى اختلاف في النظام القانوني المطبق، سواء من حيث الإجراءات أو طبيعة القرار أو طرق الطعن فيه.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية والعقوبات العقودية

تُمارس الإدارة سلطتها في فرض جزاءات على المتعاقدين معها في إطار العقود الإدارية، مما يثير التساؤل حول طبيعة هذه العقوبات العقودية ومدى تشابهها مع الجزاءات الإدارية العامة.

أولاً: مفهوم العقوبات العقودية في العقود الإدارية

العقوبة العقودية هي الجزاء الذي توقعه الإدارة على المتعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية، كغرامة التأخير أو فسخ العقد أو مصادرة الكفالة. وتستند هذه السلطة إلى امتيازات الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية، والتي تُعد من مظاهر السلطة العامة التي تميزها عن الطرف الخاص في العلاقات التعاقدية.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين الجزاء الإداري والعقوبة العقودية

رغم أن العقوبتين تصدران عن سلطة إدارية، إلا أن الجزاء الإداري ذو طابع تنظيمي عام، بينما العقوبة العقودية ذات طابع خاص يقتصر على العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد.

⁵⁹ حمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، منشورات ثالة ، الجزائر ، الطبعة، 2010، ص 36.

فالجزاء الإداري يهدف إلى حماية النظام العام، في حين تستهدف العقوبة العقدية حماية مصالح الإدارة كمصلحة متعاقدة. كما أن الأولى تستند إلى القانون والتنظيم، أما الثانية فتستند إلى العقد نفسه بوصفه مصدر الالتزام.

ويترتب على هذا التمييز أن العقوبات العقدية تُعد من قبيل الجزاءات المدنية ذات الطبيعة الإدارية، بينما الجزاءات الإدارية بالمعنى الدقيق تدخل ضمن القانون العام وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أساس مبدأ المشروعية⁶⁰.

الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية والعقوبات الجنائية

يُعدّ التمييز بين الجزاءات الإدارية والعقوبات الجنائية من أكثر المسائل إثارة للجدل الفقهي، نظرًا للتقارب الكبير بين النظامين من حيث الهدف الردعي، وتعدد مظاهر التداخل بينهما في بعض المجالات كالبيئة والمنافسة والأسواق المالية.

أولاً: أوجه التشابه بين النظامين

يتشابه الجزاء الإداري والعقوبة الجنائية في أنهما وسيلتان لفرض احترام القواعد القانونية، وفي أنهما ينطويان على عنصر الزجر والردع. كما يخضع كلا النظامين لمبدأ الشرعية، بحيث لا يمكن توقيع أي جزاء أو عقوبة إلا بمقتضى نص قانوني صريح، وتتجلى أوجه التشابه أيضًا في الطابع العام للعقوبة، إذ إن مخالفة القواعد القانونية في كلا النظامين تؤثر على النظام العام وتستدعي تدخل السلطة العامة لفرض النظام.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين النظامين

رغم هذا التقارب، إلا أن الفوارق الجوهرية بين الجزاء الإداري والعقوبة الجنائية تبقى واضحة من حيث الجهة المختصة، والغاية، والإجراءات القانونية.

فالعقوبة الجنائية تصدر عن سلطة قضائية بعد إجراءات قضائية صارمة تكفل كافة ضمانات المحاكمة العادلة، بينما الجزاء الإداري يصدر عن سلطة إدارية في إطار إجراءات أخف وأسرع.

⁶⁰ علي محمد مظفر ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، السنة الجامعية، 2012، ص 5.

كما أن العقوبة الجنائية تستهدف حماية النظام العام الجنائي والمجتمع ككل، في حين تهدف الجزاءات الإدارية إلى ضمان حسن سير المرافق العامة وتنظيم الأنشطة.

من جهة أخرى، فإن الجزاءات الإدارية لا تُسجل في صحيفة السوابق القضائية، ولا تُعد مساسًا بالحرية الفردية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، بخلاف العقوبات الجنائية التي تمسّ شخص الجاني وحقوقه الأساسية⁶¹.

الفرع الرابع: مبدأ عدم الجمع بين الجزاء الإداري والعقوبة الجنائية

من المبادئ المستقرة فقهيًا وقضائيًا مبدأ عدم ازدواجية العقوبة، أي عدم جواز معاقبة الشخص عن الفعل نفسه مرتين في آن واحد، سواء إداريًا أو جنائيًا.

غير أن بعض التشريعات سمحت بالجمع بين الجزاء الإداري والعقوبة الجنائية متى كانت الغاية مختلفة، فالعقوبة الجنائية تُعنى بردع الجريمة بوصفها اعتداءً على المجتمع، بينما الجزاء الإداري يرمي إلى إعادة التوازن للنظام الإداري المختل.

وقد أكد القضاء الدستوري في العديد من الدول أن الجمع بين العقوبتين لا يجوز إلا إذا نصّ عليه القانون صراحة، مع ضمان ألا يؤدي إلى المساس بمبدأ العدالة الإجرائية أو حقوق الدفاع⁶².

المبحث الرابع: صور الجزاءات الإدارية العامة

تنقسم الجزاءات الإدارية إلى أنواع متعددة بحسب الأساس المعتمد في التقسيم، غير أن المشرع الجزائري لم يتيّن نظامًا قانونيًا موحدًا ومستقلًا للجزاءات الإدارية، مما يستوجب البحث في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية لاستخلاص صورها استنادًا إلى معيار السلطة العامة. وباستقراء تلك النصوص في مجالات متعددة، يمكن تصنيف الجزاءات الإدارية إلى جزاءات مالية وجزاءات غير مالية، حيث تخضع كل فئة منها لشروط خاصة من حيث التطبيق، ولأسس ومبادئ عامة تحكمها، تميزها عن غيرها من صور الجزاء القانوني.

⁶¹ عبد الفتاح مصطفى الصيفي، الأحكام العامة للنظام الجزائري، مطبوعات جامعة الملك سعود، الرياض، الطبعة 1995، ص 480.

⁶² عبود سرج، قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، 2002، ص 371.

المطلب الأول: الجزاءات المالية

تُعد الجزاءات المالية من أبرز الوسائل التي تعتمدها الإدارة لضمان احترام القوانين والتنظيمات، إذ تمس الذمة المالية للمخالف، وتشكل أداة ردع فعّالة وشائعة في ميادين كالضرائب، والضمان الاجتماعي، والمرور، والجمارك.

وتتمثل أهم صور الجزاءات المالية في الغرامة الإدارية وإجراء الصلح والمصادرة.

الفرع الأول: الغرامة الإدارية

تمتلك الإدارة، بصفتها سلطة عامة، امتياز توقيع الغرامات الإدارية على الأفراد المخالفين لأحكام القوانين التنظيمية، وتُعرّف الغرامة الإدارية بأنها مبلغ مالي تُقدّره الإدارة مسبقاً وتفرضه بقرار منها على كل من يُخلّ بالتزام قانوني أو تنظيمي، دون حاجة لإثبات ضرر فعلي، وتهدف الغرامة الإدارية إلى ضمان انتظام سير المرفق العام واستمراره، فضلاً عن سهولة تقريرها مقارنة بالعقوبة الجزائية التي تتطلب إجراءات قضائية معقدة⁶³، كما تُعدّ الغرامة وسيلة ذات بعدين:

1. إصلاحي وردعي يهدف إلى تقويم سلوك المخالف.

2. مالي يتمثل في تحقيق إيرادات إضافية للخزينة العمومية.

وقد تبنت عدة تشريعات مقارنة، مثل الألماني والإيطالي والفرنسي، مبدأ الغرامة الإدارية كجزء أصلي للمخالفات البسيطة، وهو ما يظهر أيضاً في التشريع الجزائري من خلال مختلف القوانين الخاصة، كقانون المرور الذي يحدد الغرامات الجزافية بين 3.000 و30.000 دج، وقانون الجمارك الذي يقرر غرامات تتراوح بين 33.000 دج إلى الملايين حسب درجة المخالفة.

أولاً: الفرق بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية

الغرامة الجنائية هي عقوبة تقضي بها السلطة القضائية وتُفرض على المحكوم عليه لصالح الدولة بعد ثبوت الإدانة، وهي تجسيد لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

⁶³ بد اللطيف قطيش ، الصفقات العمومية تشريعا و فقها و اجتهادا (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 2010 ، ص 135.

أما الغرامة الإدارية فهي عقوبة مالية تفرضها الإدارة مباشرة دون الرجوع إلى القضاء، وتُطبَّق في مجالات محددة كالمخالفات البيئية والجمركية والمرورية.

ثانياً: الفرق بين الغرامة الإدارية والتعويض

يُعتبر التعويض أداة لجبر الضرر الناتج عن الفعل غير المشروع، بينما الغرامة تُفرض جزاءً على الإخلال بالنظام العام، والفرق الجوهرى بينهما يتمثل في الغاية: فالغرامة تهدف إلى الردع والإصلاح، أما التعويض فيسعى إلى جبر الضرر الفردي، كما أن الغرامة تُفرض بنص قانوني صريح، بينما يُقدَّر التعويض من قبل القضاء بحسب جسامته الضرر والكسب الفائت⁶⁴.

الفرع الثاني: إجراء الصلح الإداري

يُعد الصلح الإداري من أبرز الوسائل البديلة للعقوبة في المجال الإداري، إذ تمكّن الإدارة من تسوية النزاع مع المخالف ودياً مقابل مبلغ مالي محدد، ورغم أن الصلح ذو طابع إداري، إلا أنه يُعتبر في جوهره اتفاقاً يكتسي شكل قرار إداري يصدر عن الجهة المختصة بعد موافقة المخالف.

وتتجلى أهمية الصلح في ميادين الاقتصاد والجمارك والممارسات التجارية، لما يحققه من مزايا عملية أبرزها:

* تخفيف العبء عن القضاء وتجنب طول الإجراءات.

* تمكين الإدارة من تحصيل مبالغ مالية لفائدة الخزينة.

* حماية المخالف من العقوبات الجنائية الأشد ومن تبعاتها المعنوية.

* المساهمة في نشر السلم الاجتماعي عبر الحلول الودية.

⁶⁴ بيرك فارس حسين ، منار عبد المحسن عبد الغني ، التعويض و الغرامة و طبيعتهما القانونية ، مجلة تكريت للعلوم القانونية و السياسية ، العراق ، العدد 6 السنة 2، ص 89.

وقد أقرّ المشرع الجزائري نظام الصلح في عدة قوانين، منها المادة 313 من قانون الجمارك، والمادة 10 من قانون الممارسات التجارية التي تجيز للمصالح المختصة إجراء المصالحة في حدود مالية معينة⁶⁵.

الفرع الثالث: المصادرة الإدارية

تُعد المصادرة من أشد الجزاءات المالية، إذ تنطوي على نقل ملكية أموال أو بضائع المخالف إلى الدولة دون مقابل، ورغم أن المصادرة في الأصل جزاء قضائي، إلا أن بعض التشريعات المقارنة، كالألماني والإيطالي، سمحت بتقريرها كجزاء إداري تبعي أو أصلي في حالات محددة. أما في التشريع الجزائري، فإن نطاق المصادرة الإدارية ما يزال محدودًا، حفاظًا على حق الملكية. وتبقى تطبيقاتها محصورة في مجالات معينة، أهمها القانون الجمركي، حيث يمكن مصادرة البضائع محل الغش أو المزيفة بقرار إداري وفق الشروط المحددة قانونًا⁶⁶.

المطلب الثاني: الجزاءات غير المالية

الجزاءات غير المالية هي تلك التي تمس بالحقوق الشخصية أو المهنية للمخالف دون المساس المباشر بذمته المالية، كسحب الترخيص، أو الحرمان من النشاط، أو نشر القرارات، أو الغلق الإداري.

الفرع الأول: سحب الترخيص

يُعتبر سحب الترخيص عقوبة إدارية تصدر عن الجهة المانحة له لمواجهة إخلال المرخص له بشروط ممارسة النشاط، ويستند هذا الإجراء إلى طبيعة العلاقة التنظيمية بين الإدارة والمرخص له. قد نص المشرع الجزائري على حالات سحب الترخيص في قوانين متعددة، مثل قانون المناجم الذي يجيز تعليق أو سحب الترخيص عند الإخلال بشروط السلامة أو البيئة أو بعدم تسديد الرسوم، وكذا المرسوم التنفيذي المتعلق بتصريف النفايات الصناعية الذي يسمح بسحب الرخصة عند مخالفة شروطها

⁶⁵ خلوفي رشيد، المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 152.

⁶⁶ أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2011، ص 314.

التقنية، ويُعد هذا الجزاء وسيلة لضمان احترام القوانين وحماية النظام العام، مع تمكين المخالف من الطعن في قرار السحب أمام القضاء⁶⁷.

الفرع الثاني: الحرمان من مزاوله النشاط

يُعتبر الحرمان من مزاوله النشاط جزاءً إدارياً تكميلياً يترتب على المخالف فقدان حقه في ممارسة مهنته بصفة مؤقتة أو دائمة، ويهدف إلى الوقاية من تكرار المخالفة وحماية النظام الاقتصادي والاجتماعي.

وقد نصت عليه التشريعات الجزائية والإدارية، منها الأمر المتعلق ببيع المشروبات الذي يجيز حرمان المخالف من ممارسة نشاطه لمدة تتراوح من شهر إلى ثلاث سنوات، أو بصفة نهائية بحسب جسامة المخالفة.

الفرع الثالث: نشر القرارات الإدارية

يُعد نشر القرارات من الجزاءات المعنوية التي تمس سمعة المخالف أكثر من ذمته المالية، ويُستعمل خصوصاً في المجالات الاقتصادية والتجارية⁶⁸.

وقد حوّل المشرع الجزائري لمجلس المنافسة، بموجب المادة 46 من الأمر رقم 03-03، صلاحية نشر قراراته في النشرة الرسمية للمنافسة أو عبر وسائل الإعلام، بهدف الشفافية وردع المخالفين. ويمثل هذا النوع من الجزاءات وسيلة فعالة لحماية السوق من الممارسات غير المشروعة، نظراً لما يخلفه النشر من أثر معنوي رادع على المخالفين.

الفرع الرابع: الغلق الإداري للمنشآت

يُعد الغلق الإداري من أخطر الجزاءات غير المالية، لأنه يقيد حق الفرد في استغلال منشأته أو ملكه الخاص، ويُقرّر هذا الجزاء عندما يشكل النشاط أو المحل خطراً على النظام أو الصحة أو الآداب العامة، ويصدر بقرار من الوالي أو الوزير المختص، وقد نص المشرع على هذا الإجراء في عدة

⁶⁷ محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري ، رسالة دكتوراه دولة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة، 1992، ص 65.

⁶⁸ حسن عز الدين ذياب ، المرجع السابق ، ص 1 .

نصوص، منها: الأمر المتعلق ببيع المشروبات الذي يجيز للوالي غلق المحلات لمدة أقصاها شهران، ولوزير الداخلية حتى سنة كاملة.

القوانين المنظمة للنشاط التجاري التي تخول الوالي غلق المحلات التي تمارس نشاطاً دون ترخيص أو بالمخالفة لشروط البيع والفوترة.

ويتميز الغلق الإداري بطبيعة مزدوجة، إذ يجمع بين الطابع التحفظي والردعي، ويُطبق في حالات محددة منعاً لتجاوز الإدارة في استعمال سلطتها. كما يظل قابلاً للطعن القضائي حفاظاً على الحقوق والحريات المهنية⁶⁹.

.. الخاتمة ..

يُعدّ استقلال الجزاءات الإدارية عن غيرها من صور الجزاء الأخرى - الجنائية والمدنية والتأديبية والتعاقدية - من أبرز مظاهر التطور في نطاق السلطة الإدارية، إذ يترتب على هذا الاستقلال إمكانية توقيعها إلى جانب تلك الصور الأخرى متى اقتضت الضرورة القانونية أو المصلحة العامة ذلك. وقد اتخذت الدول في هذا المجال اتجاهين تشريعيين مختلفين؛ فبعضها تبني نظاماً موحداً لفرض الجزاءات الإدارية العامة من خلال تشريع خاص يُعرف بقانون العقوبات الإداري أو القانون الإداري الجزائي، كما هو الحال في كل من ألمانيا وإيطاليا. في المقابل، لم تتجه بعض الدول الأخرى نحو إصدار تشريع مستقل، وإنما وزعت أحكام الجزاءات الإدارية ضمن نصوص قانونية متفرقة كما هو الشأن في فرنسا ومصر والعراق.

ويُجسد اختصاص الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية مبدأ الحد من العقاب، الذي يقوم على التحول من نطاق التجريم والعقوبة الجنائية إلى نظام قانوني مغاير. فالسلوك الذي يُرفع عنه الوصف الإجرامي وفقاً لقانون العقوبات قد يظل مخالفاً لأحكام قانون إداري آخر، مما يبرر إخضاعه لجزاءات قانونية غير جنائية، سواء كانت مالية أو غير مالية.

ومنح المشرع للإدارة سلطة توقيع هذه الجزاءات لا يعني منحها سلطة القضاء الجزائي، إذ تختلف طبيعة القرارات بحسب الصلاحيات المخولة؛ فإذا كانت الإدارة تملك فقط سلطة فرض العقوبات دون

⁶⁹ محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 141.

صلاحيات التحقيق أو إصدار الأحكام، فإن قراراتها تُعد قرارات إدارية، أما إذا خولها المشرع سلطة قاضي التحقيق أو الحكم، فإن قراراتها تكتسب الطابع القضائي. وتنقسم الجزاءات الإدارية العامة إلى قسمين رئيسيين: الجزاءات الإدارية المالية، وتشمل الغرامة الإدارية والمصادرة.

والجزاءات الإدارية غير المالية: وتشمل سحب الترخيص، والغلق الإداري أو الوقف الإداري للنشاط، والإزالة الإدارية، ونشر الحكم، فضلاً عن الطرد أو الإبعاد الإداري للأجنبي. ويظهر هذا التنوع في صور الجزاءات الإدارية مدى المرونة التي يتمتع بها النظام الإداري في تحقيق الردع والانضباط دون اللجوء إلى الإجراءات والعقوبات الجنائية التقليدية.

قائمة المراجع

- أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- محمود نجيب حسني، الوسيط في قانون للعقوبات، الطبعة السادسة، دون دار نشر، دون بلد، 2015.
- أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2011.
- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لانون العقوبات الإداري، (ظاهرة الحد من التجريم)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014.
- بن بادة عبد الحليم، السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة صوت القانون، المجلد 6، العدد 2، نوفمبر 2019.
- بيرك فارس حسين، منار عبد المحسن عبد الغني، التعويض والغرامة وطبيعتهما القانونية، مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد 6 السنة 2.
- حسن عز الدين ذياب، القانون الجزائي الاقتصادي، محاضرات السنة الثانية ماجستير في العلوم الجنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، السنة الجامعية، 20015-2016.
- خلوفي رشيد، المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- عبد الرحمان خلفي، التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 10.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الغرامة - الوقف - الإزالة - سحب وإلغاء التراخيص - الغلق الإداري، مطابع جامعة المنوفية، 2007.
- عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 1998.
- عبد الفتاح الصيقي، القاعدة الجنائية، دراسة تحليلية على ضوء الفقه الجنائي المعاصر، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1967.
- عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعا وفقها واجتهادا (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2010.
- عبود سرج، قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، 2002.
- علي حسن علي عبد المجيد، الغلو في الجزاءات وأثره على صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، 2007.
- علي راشد، القانون الجنائي الخاص، الجرائم الاقتصادية، مصر، 1982.

- علي محمد مظفر ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، السنة الجامعية، 2012.
- عيساوي عز الدين ، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة : مآل مبدأ الفصل بين السلطات ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد4، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي الجديد، دون طبعة، دار الفكر والقانون، 2019.
- غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي و الصعوبات التي تحول دون تطوره ، القسم الأول و الثاني ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد1، مارس1994.
- فاطمة الزهراء فيرم، بدائل الدعوى الجنائية ودورها في الحد من أزمة العدالة الجنائية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 3 .
- محمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، منشورات ثالة ، الجزائر ، الطبعة، 2010.
- محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري ، رسالة دكتوراه دولة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة، 1992.
- محمد زكي أبو عامر، شرح قانوت العقوبات، القسم العام، دار المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، الطبعة 1، 1986.
- محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، دراسة فقهية قضائية مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2010.
- محمود مططفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار التهضة العربية، القاهرة، 1988، ص480 ومايليها.
- محمود نجيب حسني، الوسيط في قانون للعقوبات، الطبعة السادسة، دون دار نشر، دون بلد ، 2015.
- مصطفى فهمي أبو زيد ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1995.

الفهرس

Sommaire

1.....	مقدمة ...
4.....	مبحث تمهيدي: ظواهر السياسة الجنائية الحديثة للحد من التظلم التشريعي الجنائي
4.....	المطلب الأول: ظاهرة الحد من التجريم
4.....	الفرع الأول: التمييز بين المشروعية القانونية والمقبولية الاجتماعية
5.....	الفرع الثاني: نسبية فكرة الحد من التجريم
5.....	الفرع الثالث: ضيق نطاق تطبيق الحد من التجريم
6.....	الفرع الرابع: عوامل الحد من التجريم
6.....	1. عدم تطبيق القانون أو صعوبة تطبيقه عملياً
6.....	2. تأثير جماعات الضغط على المشرع
6.....	الفرع الخامس: الآثار السلبية للحد من التجريم
6.....	1. ارتفاع معدل ارتكاب الأفعال التي تم إلغاء تجريمها
7.....	2. لجوء الأفراد إلى وسائلهم الخاصة للانتقام
7.....	المطلب الثاني: ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي
7.....	الفرع الأول: الفرق بين ظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي مع ظاهرة الحد من العقاب
8.....	الفرع الثاني: شروط التحول عن الإجراء الجنائي
9.....	الفرع الثالث: تقييم نظام التحول عن الإجراء الجنائي
9.....	المطلب الثالث: ظاهرة الحد من العقاب
10.....	الفرع الأول: الخلاف الفقهي حول تحديد ظاهرتي الحد من العقاب والحد من التجريم
12.....	الفرع الثاني: رأي الدكتور أمين مصطفى محمد في كتابه "النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري":
13.....	الفصل الأول: الركن المادي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري
14.....	المبحث الأول: المعايير المحددة للجريمة الإدارية
14.....	المطلب الأول: المعايير الموضوعية المحددة للجريمة الإدارية
14.....	الفرع الأول: مبدأ التناسب
17.....	الفرع الثاني: مبدأ الاحتياط

- 19.....المطلب الثاني: المعايير الشكلية المحددة للجريمة الإدارية
- 20.....الفرع الأول: المعايير الشكلية في قانون العقوبات الإدارية الألماني
- 21.....الفرع الثاني: المعايير الشكلية في قانون العقوبات الإدارية الإيطالي
- 22.....الفرع الثالث: تحديد الجريمة الإدارية من الناحية الشكلية في الدول التي لم تأخذ بقانون العقوبات الإداري كنظام مستقل
- 25.....المبحث الثاني: الركن الشرعي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري
- 25.....المطلب الأول: مبدأ الشرعية في التشريعات المقارنة
- 25.....الفرع الأول: مبدأ الشرعية في ظل قانون العقوبات الإداري الألماني
- 26.....الفرع الثاني: مبدأ الشرعية في ظل قانون العقوبات الإداري الإيطالي
- 27.....الفرع الثالث: موقف القوانين التي لم تعتمد نظام قانون العقوبات الإداري
- 27.....المطلب الثاني: ضرورة تحديد الجرائم الإدارية بنص مكتوب وخضوعها للرقابة القضائية
- 28.....الفرع الأول: رقابة مدى شرعية قواعد قانون العقوبات الإداري
- 28.....أولاً: التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري
- 29.....ثانياً: موقف المشرع الجزائري من التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري
- 30.....ثالثاً: مبررات التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري
- 31.....الفرع الثاني: موقف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من قانون العقوبات الإداري - قضية أوزتيترك أنموذجاً -
- 32.....المبحث الثالث: الركن المعنوي للجريمة الإدارية في قانون العقوبات الإداري
- 33.....المطلب الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية في قانون العقوبات الإداري
- 34.....الفرع الأول: الجريمة الإدارية ذات الطبيعة المادية ودور المشرع في إبراز فكرتها
- 35.....الفرع الثاني: دور القضاء الفرنسي في تأكيد فكرة الجريمة المادية
- 35.....الفرع الثالث: تحديد الجريمة الإدارية ذات الطبيعة المادية
- 36.....أولاً: معيار جسامة العقوبة
- 37.....ثانياً: معيار طبيعة الموضوع محل التجريم
- 37.....المطلب الثاني: أساس قيام المسؤولية في قانون العقوبات الإداري
- 38.....الفرع الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية في قانون العقوبات الإداري المقارن
- 38.....أولاً: الوضع في القانون الألماني
- 39.....ثانياً: الوضع في القانون الإيطالي
- 40.....ثالثاً: موقف الفقه في تحديد أساس قيام المسؤولية عن الجرائم المادية

- 40.....1-رأي الأستاذ هوريو:.....
- 41.....2-رأي الأستاذ لاكروس:.....
- 42.....2-رأي الأستاذ أمين مصطفى محمد:.....
- 42.....أ-افتراض الخطأ المقرر بواسطة المشرع:.....
- 43.....ب- افتراض الخطأ المستتب بواسطة القضاء.....
- 44.....الفرع الثاني: تقدير فكرة الخطأ في قانون العقوبات الإداري.....
- 45.....أولاً - أثر افتراض الخطأ على قرينة البراءة.....
- 46.....ثانياً - أثر افتراض الخطأ على المساهمة في قانون العقوبات الإداري.....
- 46.....ثالثاً - أثر افتراض الخطأ على المسؤولية عن الغير في قانون العقوبات الإداري.....
- 47.....المطلب الثالث: مسؤولية الأشخاص المعنوية في الجرائم الإدارية.....
- 47.....الفرع الأول: يسر تبير مسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية.....
- 48.....الفرع الثاني: النظام القانوني لمسؤولية الأشخاص المعنوية في الجرائم الإدارية.....
- 48.....أولاً: الشروط المتعلقة بوجود الشخص المعنوي:.....
- 49.....ثانياً: الشروط المتعلقة بالشخص الطبيعي مرتكب الجريمة.....
- 49.....ثالثاً - الأساس القانوني لمسؤولية الأشخاص المعنوية عن الجرائم الإدارية.....
- 52.....الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي والقانوني للجزاءات الإدارية.....
- 52.....المبحث الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات.....
- 52.....المطلب الأول: مشروعية السلطة العقابية للإدارة.....
- 53.....المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العقابية للإدارة.....
- 53.....المبحث الثاني: ماهية المخالفة الإدارية والعقوبة الإدارية.....
- 54.....المطلب الأول: مفهوم المخالفة الإدارية.....
- 54.....المطلب الثاني: مفهوم الجزاء الإداري وطبيعته.....
- 55.....المبحث الثالث: الجزاءات الإدارية.....
- 55.....المطلب الأول: الخصائص القانونية للجزاءات الإدارية.....
- 56.....الفرع الأول: صدور الجزاءات الإدارية عن سلطة إدارية.....
- 56.....الفرع الثاني: مظاهر امتياز السلطة العامة في إصدار الجزاءات.....

57.....	المطلب الثاني: الخصائص الموضوعية للجزاء الإدارية.....
57.....	الفرع الأول: الطبيعة الردعية للجزاء الإداري.....
58.....	الفرع الثاني: عمومية تطبيق الجزاءات الإدارية.....
58.....	المطلب الثالث: التمييز بين الجزاءات الإدارية والصور المشابهة لها.....
58.....	الفرع الأول: الجزاءات الإدارية والعقوبات التأديبية.....
58.....	أولاً: أوجه التشابه بين الجزاء الإداري والعقوبة التأديبية.....
59.....	ثانياً: أوجه الاختلاف بين الجزاء الإداري والعقوبة التأديبية.....
59.....	الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية والعقوبات العقابية.....
59.....	أولاً: مفهوم العقوبات العقابية في العقود الإدارية.....
59.....	ثانياً: أوجه الاختلاف بين الجزاء الإداري والعقوبة العقابية.....
60.....	الفرع الثالث: الجزاءات الإدارية والعقوبات الجنائية.....
61.....	الفرع الرابع: مبدأ عدم الجمع بين الجزاء الإداري والعقوبة الجنائية.....
61.....	المبحث الرابع: صور الجزاءات الإدارية العامة.....
62.....	المطلب الأول: الجزاءات المالية.....
62.....	الفرع الأول: الغرامة الإدارية.....
62.....	أولاً: الفرق بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية.....
63.....	ثانياً: الفرق بين الغرامة الإدارية والتعويض.....
63.....	الفرع الثاني: إجراء الصلح الإداري.....
64.....	الفرع الثالث: المصادرة الإدارية.....
64.....	المطلب الثاني: الجزاءات غير المالية.....
64.....	الفرع الأول: سحب الترخيص.....
65.....	الفرع الثاني: الحرمان من مزاولة النشاط.....
65.....	الفرع الثالث: نشر القرارات الإدارية.....
65.....	الفرع الرابع: الغلق الإداري للمنشآت.....
66.....	الخاتمة.....