مجلة أبحاث قانونية–المجلد الحادي عشر–العدد الأول – يونيو 2024م

Legal Research Journal (LRJ) – Volume:11 Issue:1– June 2024

الموقع الالكتروني للمجلة: http://journal.su.edu.ly/index.php/lrj/index

DOI: https://doi.org/ 10.37375/lrj.v11i1.2815

فعاليةُ الجزاءات الإدارية العامة في ضوءِ السياساتِ الجنائية المعاصرة

تاريخ استلام البحث: 06–05–2023

تـاريخ قبول البحث: 15–05–2024

تاريخ نشـر البحث: 10–06–2024

همدان طاهر محمد علي

عضو هيئة التدريس في جامعة الجند للعلوم والتكنولوجيا–اليمن

باحث دكتوراه–قسم القانون العام –كلية الحقوق –جامعة تعز

باحث في العلوم القانونية

Email: hharby1982@gmail.com

الملخصُ

تهدفُ هذه الدراسة إلى التعريف بالجزاءات الإدارية العامة، وخصائصها التي تُميزها عن غيرها من الجزاءات، وتسليط الضوء على أسس السياسة الجنائية المعاصرة لاعتماد الجزاءات الإدارية العامة كبديلٍ من بدائل العقوبة الجنائية من خارج إطار القانون الجنائي، من خلال ظاهرتي الحدِّ من التجريم والحدِّ من العقاب، وقد استخدمت الدراسةُ منهجية مختلطة من المنهج الوصفي والتحليلي؛ للوصول إلى نتائج متعددة أبرزها: إن الجزاءات الإدارية العامة نظام قانوني حديث النشأة، وهي تختلف عن الجزاءات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، والجزاءات التعاقدية في مجال العقد الإداري، وإن موقف السياسة الجنائية المعاصرة لاعتماد الجزاءات الإدارية العامة؛ يقوم على ظاهرتي الحد من التجريم والحد من العقاب، وتُمهدُ الدراسةُ لأبحاثٍ مستقبلية حول تبني الأنظمة القانونية المعاصرة لنظرية عامة للجزاءات الإدارية العامة.

الكلمات المفتاحية: الجزاء الإداري العام، السياسة الجنائية المعاصرة، القانون الجنائي، الحد من التجريم، الحد من العقاب.

The effectiveness of general administrative sanctions in light of contemporary criminal policies

Hamdan Taher Mohammed Ali
Researcher in Legal Sciences
PhD Researcher – Department of Public Law – Faculty of Law – University of Taiz
Email: hharby1982@gmail.com

Received: 06-05-2024
Accepted: 15-05-2024
Published: 10-06-2024

Abstract

This study aims to introduce general administrative sanctions and their characteristics that distinguish them from other sanctions, and to highlight the foundations of contemporary criminal policy for the adoption of general administrative sanctions as an alternative to criminal punishment outside the framework of criminal law, through the phenomena of reduced criminality and reduced punishment. the study used a mixed descriptive, analytical and comparative methodology; In order to reach a number of results, the most prominent of which are: General administrative sanctions are a newly established legal system, it is characterized by the characteristics of being imposed by a competent administrative authority, which distinguishes it from the criminal punishment imposed by the criminal judiciary, and that it is sanctions of a deterrent nature, and that it is of general application. This is what distinguishes it from other administrative penalties, such as disciplinary penalties in the field of public employment, and contractual penalties in the field of administrative contracts, and the position of contemporary criminal policy to adopt general administrative sanctions; Based on the phenomena of reducing criminalization and limiting punishment, the study paves the way for future research on the adoption by contemporary legal systems of a general theory of general administrative sanctions.

Key words: General administrative sanction, contemporary criminal policy, criminal law, reduction of criminalization, reduction of punishment.

المقدمة

تُعد الجزاءات الإدارية العامة إحدى الجزاءات التي تفرضها الإدارة على المخالفين؛ نتيجة انتهاكهم للقواعد القانونية؛ وهي تُمثل إحدى الامتيازات التي تمنحها التشريعات الحديثة للسلطات الإدارية؛ لتحقيق غايتها في ردع المخالفين للقوانين واللوائح النافذة، بعد اتساع نشاط الإدارة العامة، وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية؛ فالتطور والتقدم العلمي والتكنولوجي الذي يشهده العالم، ألقى بظلاله على الواقع القانوني؛ مما ترتب عليه ظهور أفعال غير مشروعة مستجدة، تحتاج إلى مواجهة سريعة تضمن فعالية الردع، بعيدًا عن الإجراءات الجزائية المعقدة.

الجزاء الإداري العام كنظام قانوني جديد؛ يمتاز بخصائص أبرزها أنه يصدر عن سلطة إدارية مخولة قانونًا بقرار إداري فردي؛ وهو ما يُميزه عن الجزاء الجنائي الذي يُصدره القضاء بحكم قضائي؛ لردع المخالف للقوانين واللوائح النافذة، كما أنه جزاءٌ ذو طبيعة ردعية وعقابية، بالإضافة إلى عموميته؛ حيث يتم توقيعه من غير وجود رابطة خاصة؛ سواء كانت وظيفية أم تعاقدية بين الشخص المخالف والإدارة؛ وهو بذلك يمتاز عن الجزاء التأديبي في الوظيفة العامة، والجزاء التعاقدي في العقد الإداري.

للسياسة الجنائية دورٌ بارزٌ في ظهور الجزاءات الإدارية العامة، كنظامٍ قانونيٍّ جديد من خارج القانون الجنائي، وكبديل إداري للعقوبة الجنائية، بعد فشل السياسة الجنائية التقليدية في مواجهة الأفعال غير المشروعة المستحدثة، وتضخم التشريع الجنائي؛ فمن المسلم به أن للقانون الجنائي دور فاعل في الحفاظ على المجتمع وقيمه، ومكافحة الجريمة، عن طريق الجزاء الجنائي، إلا أن تدخله ازداد في كثير من المجالات؛ توسع دور الدولة، وتدخلها في كثير من نواحي الحياة؛ وذلك في إطار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدها العالم، لاسيما عقب الحروب العالمية، والأزمات الاقتصادية؛ كونه وسيلة الدولة في محاربة الجريمة، إلا إن ذلك أدى إلى الإسراف في استخدام الجزاء الجنائي، والإفراط برفع السلاح العقابي على أفعال لم تكن بقدر من التهديد والخطورة، عن طريق التجريم لها، وعدم تناسب العقوبة مع الفعل المجرّم؛ مما أدى بدوره إلى تضخم تشريعي جنائي، وصارت حقوق وحريات الأفراد مهددة؛ لأن الإفراط في التجريم بتقرير العقاب على الإخلال بالتزامات لا تستهدف سوى غاية تنظيمية أو اقتصادية أو سياسية؛ يُعتبر استخدامًا غير حكيم للقانون الجنائي، ينال من الحدة القاطعة لسيف العقاب، ويُحول هذا القانون إلى مجرد أداة للرعب .[1]

لذا نادى الفقهُ الجنائي إلى الحدِّ من سياسة القانون الجنائي؛ كونه ليس الوسيلة الوحيدة لمواجهة الأفعال غير المشروعة، وإنما الوسيلة الأخيرة، ووفقًا للعدالة الجنائية فإنه تتولى القوانين غير الجنائية مهمة التعامل مع الانتهاكات الأقل خطورة [2]، كما إن القانون الجنائي يُؤدي جانبًا من وظيفة القانون في حماية المصالح، وليس هو القانون الوحيد الذي يُؤدي هذه الوظيفة؛ ما يعني تنوع المصالح؛ وللمشرع التدخل في إصدار تنظيم قانوني جديد بعيدًا عن القانون الجنائي مبررًا ليس بالحد الأدنى؛ بل وجود مصلحة عامة بحدها الأعلى، في تنظيم المخالفات الإدارية العامة.

[1] رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي العقد والجزاء الجنائي (دارسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة،1993م، ص14.
[2] فراس عبد المنعم عبد الله، القانون الجنائي وحاجته إلى الفلسفة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الثاني، 2019، ص82.

قبل الشروع في موضوع بحثنا الموسوم بفعالية الجزاءات الإدارية العامة في ضوء السياسات الجنائية المعاصرة؛ نُوضح عناصر المقدمة في الآتي:

أولًا: أهمية الدراسة:

يُعتبر موضوع الجزاءات الإدارية العامة من الموضوعات القانونية الحديثة التي لها صداها الفقهي والتشريعي؛ كانت قد أسهمت السياسةُ الجنائية الحديثة على الإقرار بها؛ نتيجة أزمة العدالة الجنائية، والاختلالات التي لحقتها؛ فتبرز أهمية البحث من ناحيتين:

- الناحية العلمية: من خلال التعريف بالجزاءات الإدارية العامة، وخصائصها المميزة لها عن غيرها من الجزاءات، ودور السياسة الجنائية المعاصرة في اعتماد الجزاءات الإدارية العامة كبديل إداري للعقوبة الجنائية؛ تأسيسًا على ظاهرتي الحد من التجريم، والحد من العقاب.
- الناحية العملية: من خلال مساهمة الجهات الإدارية المختصة عمليًا بالفصل في منازعات المخالفات؛ بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، وتخفيف العبء عن كاهل القضاء المختص، المتخم بالقضايا المتراكمة في الواقع، والحد من تدخل القانون الجنائي، الذي لا تتناسب جزاءاته مع تلك الأفعال غير المشروعة، التي تضر بمصالح ثانوية لا أساسية في المجتمع.

ثانيًا: مشكلة الدراسة:

الإقرار للجهات الإدارية بحق توقيع جزاء ذي طبيعة ردعية عقابية على الأفراد؛ بدلًا من القضاء الجنائي؛ يعني ظهور نوع جديد من الجزاءات له خصائصه ونظامه القانوني، بل وله أسسه التي اعتمدت عليها السياسة الجنائية المعاصرة؛ لحل أزمة العدالة الجنائية؛ لذا تكمن مشكلة البحث في السؤال الرئيس التالي: إلى أي يُمكن اعتماد الجزاءات الإدارية العامة في منظومة السياسات الجنائية المعاصرة؟ ويتفرع عنه السؤالان التاليان:

- ما المُراد بالجزاءات الإدارية العامة؟
- ما أسس السياسة الجنائية المعاصرة لاعتماد الجزاءات الإدارية العامة كبديل من بدائل العقوبة الجنائية؟

ثالثًا: أهداف الدراسة:

- بيان المقصود بالجزاءات الإدارية العامة وخصائصها المميزة لها عن غيرها من الجزاءات.
- تسليط الضوء على أسس اعتماد السياسة الجنائية المعاصرة للجزاءات الإدارية العامة.
- الكشف عن الدور الذي تلعبه ظاهرتي الحد من التجريم والحد من العقاب في اعتماد الجزاءات الإدارية العامة كبديل إداري للعقوبة الجنائية.

رابعًا: منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة منهجية مختلطة من المنهج الوصفي والتحليلي؛ في ذكر آراء وأقوال الفقه في الجزاءات الإدارية العامة، وأسس اعتماد السياسة الجنائية المعاصرة لها، وتحليلها، ومناقشتها

خامسًا: تقسيم الدراسة:

بناء على ما سبق؛ يُمكن تقسيم البحث إلى:

- المبحث الأول: التعريف بالجزاءات الإدارية العامة.
- المبحث الثاني: أسس اعتماد السياسة الجنائية المعاصرة للجزاءات الإدارية العامة كبديل للعقوبة الجنائية.
- الخاتمة: تتضمن أبرز النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

التعريف بالجزاءات الإدارية العامة

لم تنشأ الجزاءات الإدارية العامة كظاهرة قانونية عبثًا بلا هدف، بل نتيجة جهود فقهية كبيرة، حاولت تحديد معالمه، وتوضيح الهدف منها، شأنها شأن أي جزاءات أخرى لها بالضرورة طبيعة جزائية؛ أي إن غايتها هو العقاب على التقصير في أداء التزام ما، وهي ترتكز على الأخطاء، وتكتسي من حيث المبدأ بطابع شخصي[1]؛ يُمكننا التعرف عليها من خلال: مضمون الجزاءات الإدارية العامة (مطلب أول)، وخصائص الجزاءات الإدارية العامة (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول

مضمون الجزاءات الإدارية العامة

للإحاطة بالتعريف الصحيح للجزاءات الإدارية العامة؛ لا بد من الوقوف عند مدلول الجزاء بشكل عام ابتداء.

أولًا: تعريف الجزاء

يُراد بالجزاء عمومًا التعبير عن رد الفعل المناسب لردع وتقويم السلوك غير المشروع من وجهة نظر صاحب الحق بفرض مثل هذا الجزاء. وتتمتع القواعد القانونية كلها بصفة الإلزام والتي عند مخالفتها يتقرر الجزاء [2]، ويُعرف بأنه: أثر يتخذ صورة أذى مادي منظم يترتب على مخالفة أحكام القاعدة القانونية تفرضه السلطة العامة لزجر المخالف وردع غيره .[3]

طالما الجزاء ركن للقاعدة القانونية يأخذ صورًا مختلفة باختلاف نوع القاعدة وطبيعة العلاقة محل التنظيم كما يتدرج في قوته بحسب القيمة الاجتماعية محل الحماية، وبحسب جسامة الاعتداء وكيفيته بما يكفل له الفاعلية والتناسب من جنس المخالفة، بحيث يرد على المخالف مقصوده، ويردعه عن أن يكرره ويزجر غيره في أن يتبعوه [4]؛ وهذه الصور للجزاء هي: الجزاء الجنائي، والجزاء المدني، والجزاء الإداري؛ إلا أن الأخير كان لا يُرى إلا في الجزاءات التأديبية عند من كتبوا عن صور جزاء مخالفة القاعدة القانونية؛ إلا قلة ممن تعرضوا لها بالذكر بأنها

[1] محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي "ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص6.
[2] حسن محمد علي حسن البناني، الجزاءات الإدارية العامة (دراسة تحليلية مقارنة في جزاء الحرمان من الإجازة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، العراق، المجلد 4، العدد 3، الجزء 1، السنة 4، 2020م، ص33.
[3] عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015، ص46.
[4] رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997م، ص39.

التي توقعها الجهات الإدارية في حالة مخالفة بعض القواعد القانونية التي تتعلق بالسكينة والصحة العامة، كغلق المحال التجارية والصناعية، والإزالة، وسحب رخصة القيادة، وحظر ممارسة مهنة معينة، مع عزلهم للجزاءات المالية التي توقع في حالة مخالفة قواعد القانون المالي، مثل مضاعفة الرسوم الجمركية، والغرامات الضريبية، والمصادرة كنوع آخر[1]؛ ما يعني أن هناك غموض في تصنيف الجزاءات الإدارية العامة، ولا بد من إعادة النظر في أقسام الجزاءات الإدارية؛ وذلك بتحديد مفهوم الجزاءات الإدارية العامة؛ التي صار لها دورها وأهميتها في ردع المخالفين للقوانين واللوائح.

ثانيا، تعريف الجزاءات الإدارية العامة

لم يتفق الفقه في وضع تعريف محدد للجزاءات الإدارية العامة؛ حيث يُعتبر هذا المصطلح بمثابة نوع من الجزاء غير محدد المعالم؛ بسبب عدم الاتفاق على معايير تحديده؛ حيث ذهب إلى حد إدراج جميع الجزاءات التي يُوقعها القاضي الإداري تحت هذا المفهوم.[2]

اعتمد الفقه في تعريف الجزاءات الإدارية العامة على عدة معايير للتحقق منها، إلا أنه لم يتفق بشأنها؛ وهذه المعايير هي: المعيار العضوي الذي ركز على أنها جزاءات تُوقعها السلطة الإدارية، والمعيار الموضوعي القائم على: طبيعة الجزاء أو المصلحة المحمية، أو جسامة الضرر [3]، ومن تلك التعريفات:

1- تعريف الدكتور محمد باهي أبو يونس بأنها: عبارة عن عقوبة يعهد المشرع بسلطة توقيعها إلى جهة إدارية على كل من يخالف التزامًا قانونيًا أو يمتثل لأحد القرارات الإدارية .[4]

2- تعريف الدكتور غنام محمد غنام بأنها: سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلًا من المحاكمة الجنائية على غير الخاضعين لها أو المتعاقدين معها .[5]

3- تعريف بعض الفقه للجزاءات الإدارية العامة باعتماده على طبيعة الجزاء؛ أي نوعية الجزاء، وهذا محل نقد؛ ذلك كون الغرامة عندما تفرضها المحكمة هي جنائية، وهي إدارية عندما تفرضها الإدارة .[6]

4- تعريف الدكتور أمين مصطفى محمد؛ والذي عرفها بأنها: تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارستها –بشكل عام– لسلطاتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح .[7]

[1] محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2010م، ص32.
[2] عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جـــامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، الجزائر، 2013/ 2014م، ص14.
[3] عقون مهدي، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012/ 2013م، ص5- ص7.
[4] محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000م، ص13.
[5] غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار القانون، المنصورة، 2019م، ص285.
[6] حسن محمد علي حسن البناني، المرجع السابق، ص37.
[7] أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري- ظاهرة الحد من العقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017م، ص276.

5- تعريف الدكتور محمد سعد فودة بأن الجزاء الإداري العام: هو ذلك الجزاء ذو الخاصية العقابية الذي تصدره وتوقعه سلطة إدارية عادية أو مستقلة بواسطة إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارستها لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية؛ بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح.[1]

6- قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية، أو قرارات إدارية تُوقعها الإدارة كسلطة عامة، بمناسبة مباشرتها لنشاطها وفقًا للشكل والإجراءات المقررة قانونًا، غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يُحقق المصلحة العامة .[2]

يرى الباحث ضرورة الجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي في تعريف الجزاءات الإدارية العامة؛ لذا يُمكن تعريفها بأنها: جزاءات تفرضها الإدارة بموجب قرارات إدارية فردية، منحها المشرع سلطة توقيعها أثناء ممارستها لنشاطها، كطريق أصلي تجاه من يُخالف التزامات قانونية، بانتهاك مصالح جديرة بالحماية الإدارية، خارج الروابط الخاصة للإدارة المتمثلة بالوظيفة العامة والعقد الإداري؛ وذلك بهدف حماية المصلحة العامة.

المطلب الثاني

خصائص الجزاءات الإدارية العامة

من تعريف للجزاءات الإدارية العامة؛ نجد أن هناك ثلاث خصائص تتمتع بها، وتُميزها عن غيرها من الجزاءات، وقد اتفق الفقه عليها، وهي تُعبر عن الذاتية المستقلة لها؛ وتتمثل في ثلاث نواحٍ: من الناحية العضوية: حيث يُعقد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية، ومن الناحية الغائية: تهدف إلى تحقيق الردع على مخالفة ما، ومن ناحية نطاق التطبيق: تتصف بالعمومية؛ فلا يتوقف اتخاذها على وجود رابطة تقوم بين الإدارة والأشخاص المفروضة عليهم؛ وهذه الخصائص نوضحها كالآتي:

أولًا: الجزاءات الإدارية العامة توقعها سلطة إدارية

يُعد الجزاء الإداري العام إحدى الآليات التي تلجأ إليها السلطة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها [3]، ويصدر من حيث المبدأ عن سلطة إدارية؛ حيث تختص هذه الأخيرة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، وهذا ما يُفرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها [4]؛ لذلك من المسلم به أن الجزاء الجنائي يسند الاختصاص بتوقعيه إلى السلطة القضائية، بينما الجزاء الإداري العام فمن الناحية العضوية ينعقد الاختصاص إلى جهة إدارية الجهة .[5]

لصحة الاختصاص بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة؛ فإنه يتعين توقيعها من أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة لها، كما أنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به السلطة العامة من امتياز[6]، وتفقد الجزاءات الإدارية مشروعيتها إذا شاب القرار الصادر

[1] محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م، ص 66.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، المرجع السابق، ص 12.
[3] حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1439-2018، ص 24.
[4] مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1990، ص 201.
[5] غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 73.
[6] حسام محسن عبد العزيز، المرجع السابق، ص 24-25.

عنها انحراف في استعمال السلطة، ولو أرادت به المصلحة العامة؛ طالما خالفت قاعدة تحديد الأهداف، والهدف المخصص الذي تم وضعه لها.

الجزاء الإداري العام باعتباره قرارًا إداريًا إذا صدر عن القضاء فإن قراره يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)، ويترتب على ذلك أن القرار الصادر يكون منعدمًا [1]، وكيف لا يكون ذلك! والقانون العام الحديث يقوم على فكرة الاختصاص، التي تعتبر من نتائج مبدأ فصل السلطات؛ حيث تعرف قواعد الاختصاص بصفة عامة: بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك التصرفات العامة [2]، وبالتالي فإن القضاء لا يستطيع أن يصدر الجزاءات الإدارية العامة التي هي من اختصاص الإدارة؛ كون القانون قد حدد الجهة المختصة بإصدارها، بل وحدد الجزاءات التي يمكن للإدارة فرضها وتوقيعها.

من ثّم فإن هذه الخصيصة تُعد فيصلًا بين الجزاء الإداري العام والجزاء الجنائي، فلا يمكن بحال أن نتحدث عن سياسة جنائية في الجزاءات الإدارية العامة؛ فلطالما القضاء هو من يوقع الجزاء؛ فالجزاء ليس إداريًا، وإن كان الجزاء يتمثل في صورة غرامة أو مصادرة أو سحب رخصة...إلخ، ويراها البعض أنها إدارية، فهي ليست كذلك، وإنما هي عقوبات جنائية يوقعها القضاء.

مما يُشار إليه أن الجزاء الإداري العام حتى يكتسب هذه الصفة يجب علينا أن نتأكد من إن كان يدخل في نطاق ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة من عدمه[3]، وهي التي تعد مسألة جوهرية حرص على التأكيد عليها المجلس الدستوري الفرنسي، وهو بصدد بحث مدى دستورية الجزاءات الإدارية العامة؛ حيث قرر أنه يترتب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع طالما كانت مقررة في نطاق مالها من امتيازات السلطة العامة [4]، بل إن من المستقر أن القاضي الإداري يعتبر أن الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في تسيير مرفق إداري عام؛ تُعد إدارية، طالما أنها تبدو وكأنها تُمارس عملًا يندرج في إطار امتيازات السلطة العامة.[5]

إن العلم بأن جهة الإدارة هي من تصدر الجزاءات الإدارية العامة، إلا أن الجهات الإدارية قد تكون مستقلة، وقد تكون تقليدية، وقد اختلف الفقه في تحديد طبيعة الجهة الإدارية التي تصدر تلك الجزاءات؛ هل هي الجهات الإدارية المستقلة؛ التي نشأت في بعض الدول لتوقيع تلك الجزاءات أم الجهات الإدارية التقليدية؟ إلا أن الأمر ليس محصورًا بجهة بعينها؛ فليس شرطًا أن تكون الجهة الإدارية مصدرة الجزاء من الجهات الإدارية المستقلة، بل قد تكون جهة إدارية عادية كالوزير أو المحافظ؛ حيث إن الجزاء الإداري العام لا يرتبط ظهوره تاريخيًا بظهور اللجان أو الهيئات الإدارية المستقلة التي بدأت مع مطلع الثمانينيات بل هي أقدم من ذلك بكثير .[6]

ثانيًا: الجزاءات الإدارية العامة ذو طبيعة ردعية

يتميز الجزاء الإداري العام بالطبيعة الردعية؛ ليضمن توقيعه على المخالف؛ التزام الأفراد باحترام أحكامه، وإلا فإن الغاية منه تنعدم.

يستوجب وصف الجزاءات الإدارية العامة بالردع الإداري؛ خضوعها لذات المبادئ القانونية للجزاءات الجنائية، سواء ما تعلق بضمان مشروعيتها الموضوعية مثل: شخصية الجزاءات، أم ما يلزم لمشروعيتها الشكلية مثل: تسبيب الجزاءات الإدارية العامة [7]، وهو ما أكد عليه

[1] بشار رشيد حسين المزوري، بشار رشيد حسين المزوري، الجزاءات الإدارية العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، 2020م، ص20.
[2] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص201.
[3] مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 201.
[4] غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص32.
[5] محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص97.
[6] أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص60.
[7] محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص81..

المجلس الدستوري الفرنسي في حديثه عن المبادئ العقابية إلى أنه من الضرورة إخضاع الجزاء الإداري العام لتلك المبادئ بقوله: "... أن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي، وإنما يستلزم توافرها بالنسبة لكلِّ جزاءٍ ذي طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية [1]؛ أي أنه يجب أن تُحاط تلك الجزاءات بضمانات موضوعية وشكلية تحمي الأفراد من انحراف الإدارة في تطبيقها، أو التعسف في فرضها [2].

يترتب أيضًا على الطبيعة الردعية للجزاء الإداري العام أن يتوفر في المخالفة المستوجبة إنزاله الركن المادي والمعنوي معًا، وسواء تمثل هذا الأخير في صورة العمد أم الخطأ.[3]

يتشابه الجزاء الإداري العام مع الجزاء الجنائي في خاصية الردع، حيث إن الغاية والهدف الرئيس للجزاءات الإدارية العامة هو الحفاظ على مصلحة يحميها القانون، وردع كل من يحاول مخالفتها، بارتكاب الفعل غير المشروع الذي يُمثل اعتداء على تلك المصلحة، وهي ذات الغاية التي تسعى إليها الجزاءات الجنائية، بغض النظر عن تلك المصلحة التي تتفاوت أهميتها، وطبيعتها.

ثالثًا: عمومية الجزاءات الإدارية من حيث التطبيق

المراد بأن الجزاء الإداري يتصف بالعمومية من حيث التطبيق؛ أي أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين له [4].

هذه الخاصية بقدر ما تعد مظهرًا للتباين بين الجزاء الإداري العام وغيره من الجزاءات الإدارية الأخرى كالجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية؛ بقدر ما تكون دليلًا على التماثل بينه وبين الجزاء الجنائي، وهذا التماثل ظاهر في توقيعهما على جميع الأشخاص المخالفين للنصوص القانونية.

حري بالتنبيه بأن الجزاءات التأديبية الموقعة على الطالب، وكذلك الجزاءات التأديبية الموقعة على السجناء في السجن هي من قبيل الجزاءات الإدارية العامة، وليست جزاءات تأديبية، وإن أطلق عليها ذلك؛ لأنه يتم توقيعها بسبب مخالفة القوانين واللوائح، وليس لها علاقة بالوظيفة العامة.

يلزم الإشارة إلى أن العمومية خصيصة من خصائص القاعدة القانونية؛ فهي لا تقتضي وجوب سريان حكمها في حق الناس جميعًا؛ لأن العبرة ليست بعدد من تتوجه إليه القاعدة بخطابها، وإنما بصفة من تنصرف إليه، فقد تكون القاعدة عامة وإن اقتصرت في التطبيق على فئة من الأشخاص أو على طائفة من الأعمال تعينت بمجموعة أوصاف أو شروط [5]، فيظهر وجه العمومية في القاعدة القانونية أنها لا تخاطب الأشخاص بذواتهم وأسماءهم، وإنما بمراكزهم القانونية وصفتهم، وعليه؛ فإن القاعدة القانونية من حيث الأشخاص المشمولين بها يتسع مجالها ويضيق، وأيًا كان نطاقها، وعدد الخاضعين لها، والمعنيين بحكمها، تظل تتمتع بطابع العمومية [6].

---

[1] فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011/2010، ص51.

[2] محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص23.

[3] محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص80.

[4] محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص82-83.

[5] عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص36.

[6] عمار بو ضياف، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثانية، دار ريحانة للكتاب، الجزائر، 2000، ص20.

يُمكن القول في عمومية الجزاءات الإدارية أنها تشابه عمومية القاعدة القانونية؛ كون الجزاءات الإدارية العامة يحددها القانون؛ أي أنها تأتي في نصوص قانونية عامة، وشرط توقيع تلك الجزاءات على الأشخاص أن لا يكونوا مرتبطين بالإدارة بعلاقة عقدية أو تنظيمية [1]، بالإضافة إلى أن الأعمال المخالفة التي يتم توقيع الجزاءات الإدارية العامة عليها هي حالات وصفها القانون أو بناء عليه.

لذا فإن هذه الخاصية تحقق المساواة بين الناس أمام الجزاءات وتوقيعها، كما لها وقعها في إطلاق مصطلح الجزاءات الإدارية العامة على هذا النوع من الجزاءات الإدارية؛ تمييزًا لها عن الجزاءات التأديبية والتعاقدية التي توقعها الإدارة.

المبحث الثاني

أسس اعتماد السياسة الجنائية المعاصرة الجزاءات الإدارية العامة كبديل للعقوبة الجنائية

يُراد بالسياسة الجنائية: مجموعة الأفكار الرئيسية التي تُوجه القانون في مراحل إنشائه وتطبيقه؛ والتوجيه في مرحلة الإنشاء موجه إلى المشرع وحده، أما في مرحلة التطبيق فهو موجه إلى القاضي وغيره من الهيئات المكلفة بتنفيذ القانون [2]؛ فتكون الجهات الإدارية معنية هي أيضًا في مرحلة التطبيق؛ متى ما تم طُلب منها ذلك؛ لذا تكون السياسة الجنائية المعاصرة قد لعبت دورًا محوريًا في ظهور الجزاءات الإدارية العامة كنظامٍ قانونيٍّ جديد، وكانت السياسة الجنائية المعاصرة قد اعتمدت على الجزاءات الإدارية العامة كبديل إداري للعقوبة الجنائية من خارج القانون الجنائي؛ بالاعتماد على: ظاهرة الحد من التجريم، وظاهرة الحد من العقاب، ويُعد مؤتمر بلاجيو (Bellagio) الذي عقد في إيطاليا عام 1973م أول مؤتمر تناول دراستها بجدية [3]؛ وهو ما نتناوله من خلال: ظاهرة الحد من التجريم (مطلب أول)، وظاهرة الحد من العقاب (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول

ظاهرة الحد من التجريم

يُمثل الحدّ من التجريم أحد شطري الأساس الفقهي الذي أسهم في ظهور الجزاءات الإدارية العامة، وصنع التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري بشقيه: التحول من الجريمة الجنائية إلى المخالفة الإدارية العامة، والتحول من الجزاء الجنائي إلى الجزاء الإداري العام، كما إن الحد من التجريم أو كما يُصطلح عليه أيضًا بسياسة اللاتجريم، أو الردة عن التجريم، يجد جذوره في أفكار حركة الدفاع الاجتماعي.[4]

إن التطور الذي شهده العالم لاسيما في المجال الاقتصادي؛ أظهر أفعالًا غير مشروعة مصطنعة، فكانت مواجهتها عبر القانون الجنائي الذي يُمثل السياج الأقوى في حماية المصالح، إلا إن الأمر تجاوز حده بالإسراف في التجريم؛ وهو ما أدى إلى اتساع دائرة التجريم بغير مبرر، ونتج عنه تضخمًا تشريعيًا جنائيًا؛ فتعالت أصوات الفقه في المؤتمرات الدولية ودعوته للحد من التجريم، وتلاها نفس الدعوة على

[1] بشار رشيد حسين المزوري، المرجع السابق، ص23.

[2] أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة،1972م، ص10.

[3] أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص20.

[4] آمال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف بالمسيلة، الجزائر، العدد 10، 2018، ص189.

المستويات الوطنية؛ وبالتالي يُعد الحد من التجريم في الواقع أحد المصطلحات التي ابتكرها الفقه، وله مسوغاته التي يُمكن تأصيلها في مبدأين هما: الضرورة والمصلحة من جهة، والتوازن والتناسب من جهة أخرى .[1]

أولًا: تعريف الحد من التجريم

لم يتفق الفقه في تحديد تعريف للحد من التجريم؛ حيث عُرف في عدة صور كالتالي :[2]

- الصورة الأولى: تم تعريفه بالمقارنة ما بينه وبين الحد من العقاب بأنه: ذلك الإجراء الذي يهدف إلى إلغاء تطبيق الجزاء الجنائي، بينما الحد من العقاب: فهو الإلغاء التام لأي جزاء مهما كان نوعه.
- الصورة الثانية: عرفه البعض بأنه: تجريد الجريمة من صفتها الجرمية، بدون إلغاء للجزاء الذي يُمكن أن يكون مقيدًا لحقوق الأفراد.
- الصورة الثالثة: عرفته لجنة مراجعة القانون الجنائي البلجيكي لعام 1979 بأنه: إلغاء الصفة الجرمية للجريمة.
- الصورة الرابعة: عُرّف بأنه: إلغاء للتجريم وبالتبعية إلغاء للعقوبة أيضًا.
- الصورة الخامسة: عُرف في الفقه العربي بأنه: إلغاء التجريم عن فعل معين على نحو يُؤدي إلى الاعتراف القانوني بمشروعية هذا العمل، بحيث لا يخضع لأي نوع من أنواع الجزاءات.
- الصورة السادسة: أخيرًا هناك من يُعرفه –بعد نقده للتعريفات السابقة– بأنه: إلغاء للوجود القانوني للقاعدة الجنائية، وذلك بشقيها، على نحو يُؤدي إلى نزع الصفة الجرمية عن السلوك، وبالتالي الاعتراف بمشروعيته، وإباحته جنائيًا مع إمكانية استمرار خضوعه لقاعدة قانونية أخرى غير جنائية؛ وذلك لأسباب تستند إلى اعتبارات من الملاءمة التي تُمليها السياسة الجنائية.

من التعريفات السابقة؛ للفقه آراء مختلفة تعكس موقفه من الحد من التجريم، وهو ما عرّضها للنقد؛ نظرًا لخلطه بمفهوم آخر هو الحد من العقاب، أو لقصور معناه، أو للمبالغة في توسيع مشروعيتها.

يرى الباحث أن التعريف الأقرب للصواب هو التعريف الأخير؛ كونه رفع صفة التجريم عن الفعل جنائيًا، والذي يتبعه إلغاء الجزاء الجنائي، ولم يكتفِ بذلك كغيره، وإنما قرر إمكانية خضوعه لقواعد قانونية إدارية أو غيرها؛ حيث لا مانع من ذلك، إلا أن هذا التعريف تعامل مع أفعال موجودة ومجرمة في القانون الجنائي، أو غير مشروعة جنائيًا؛ ما يعني أنه لا يُستعمل مع أفعال غير مشروعة؛ قد تُستجد وفق المتغيرات التي تلحق شتى مجالات الحياة لا سيما الاقتصادية؛ كونها تُولد أصلًا في قواعد قانونية غير جنائية.

حري بالتنبيه؛ أنه يُفضل عدم استخدام مصطلح الجريمة؛ بعد أن يكون الفعل مشروعًا جنائيًا، أو كان مصطنعًا جديدًا، وإن تمت نسبته وتقييده تبعًا للقاعدة القانونية التي تحكمه، كأن يُقال: الجريمة الإدارية، وإنما يُحبذ استعمال مصطلح المخالفة الإدارية العامة؛ كونه يعكس التحرر من القانون الجنائي تمامًا، ويُظهر مدى استقلالها عنه، وخضوعها للقانون الإداري.

[1] محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1425هـ-2004م، ص268.

[2] المرجع السابق، ص246- 251.

ثانيًا: طبيعة الحد من التجريم ومعياره وأنواعه

من الضرورة الكشف عن طبيعة ومعيار الحد من التجريم، وبيان أنواعه؛ حيث يُمكن من خلالها معرفة موقف السياسة الجنائية الحديثة من طبيعة المخالفات؛ وذلك فيما يلي:

1-طبيعة الحد من التجريم:

الحدُّ من التجريم ذو طابع موضوعي مجرد، وهو ما يُرتب بدوره نتائج مهمة؛ يُمكن إجمالها في أن السلوك الذي رُفع عنه التجريم يُصبح مشروعًا؛ مما يجعله غير قابل لأن يكون محلًا للمساهمة الجنائية؛ سواء أكان المساهم فاعلًا أم شريكًا، كذلك فإن الجهل بالحد من التجريم؛ أي اعتقاد الفاعل –خلافًا للواقع– بأن فعله يقع تحت طائلة القانون؛ لا ينفي الصفة المشروعة عن فعله [1]، كما أن الحد من التجريم لا يختلط بأية عناصر شخصية؛ فهو حصيلة ظروف واعتبارات تُمليها طبيعة المصلحة محل الحماية، ومقدار الضرر أو التهديد للقيم والمصالح الذي ينطوي عليه سلوك ما .[2]

2-معيار الحد من التجريم:

يتحقق هذا المعيار بالافتقار لمبدأين مهمين هما الضرورة، والتناسب في السلوك؛ نتيجة لعدم تحقق الاعتداء على المصالح على النحو الذي يستوجب التجريم، ويعود ذلك لأسباب عدة منها تفاهة الاعتداء الذي لا يرتقي لتحقيق ضرر، أو التهديد بخطر، أو لأن السلوك لا ينطوي أساسًا على ضرر أو خطر، والسبب الأخير يكمن في قدرة سبل أخرى ليست لها صبغة جنائية في الدفاع وتأمين المصالح الجديرة بالحماية، وإعادة التوازن الذي أخل به ذلك الاعتداء .[3]

3-أنواع الحد من التجريم:

للحد من التجريم نوعان: الأول: مطلق؛ ويتحقق بإلغاء الوجود القانوني للقاعدة الجنائية، وإباحة سلوك بشكل مطلق، بحيث لا يخضع لعقاب جزائي أو غير جزائي، وهذا الصنف يوجب أن يكون السلوك الذي أضحى مشروعًا أن يُصيب مصلحة قانونية واحدة تحميها قواعد جنائية، وبالنتيجة فإن الإباحة في المجال الجنائي ستسري على باقي الفروع القانونية الأخرى، أما النوع الثاني فهو نسبي: ويتحقق بإباحة الفعل جنائيًا فقط، في حين يبقى غير مشروع بالنسبة لفروع القانون الأخرى؛ والسبب يكمن في أن الاعتداء محل الإباحة الجنائية أصاب مصالح قانونية عديدة تعود لفروع القانون الأخرى [4]؛ لذا فإن النوع الثاني؛ هو الذي أسهم في ظهور الجزاءات الإدارية العامة.

تجدر الإشارة إلى أن الحد من التجريم وإباحة السلوك، إما أن يتم من قبل السلطة التشريعية المختصة بسن القانون، أو أن يكون عن طريق القضاء؛ حينما يصدر حكم المحكمة المختصة بعدم دستورية نص قانوني معين، أو أن يتخذ صورة العفو العام؛ وهو عمل من اختصاص المشرع حصرًا، يُؤدي إلى إزالة الصفة الجرمية بأثر رجعي .[5]

---

[1] محمود طه جلال، المرجع السابق، ص252.

[2] المرجع السابق، ص253.

[3] أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، 2001م، ص161.

[4] معالي حميد سعود الشمري، ظاهرة تشظي النصوص العقابية في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 1440هـ-2019م، ص211.

[5] المرجع السابق، ص211-212.

المطلب الثاني

ظاهرة الحد من العقاب

يُمثل الحد من العقاب الأساس الفقهي الأقوى في إبراز فكرة الجزاءات الإدارية العامة، وصنع التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري بشقيه: التحول من الجزاء الجنائي إلى الجزاء الإداري العام، والتحول من الجريمة الجنائية إلى المخالفة الإدارية العامة.

أولًا: تعريف الحد من العقاب

من الأهمية بمكان اختيار التعريف الأنسب للحد من العقاب، ونظرًا لحداثة هذه الظاهرة؛ فقد وردت تعريفات فقهية عدة لمصطلح الحد من العقاب؛ تم جمعها في الصور التالية :[1]

- الصورة الأولى: حين يسعى المشرعُ إلى إلغاء نص التجريم والاعتراف كلية بمشروعيته؛ أي أن الفعل الذي كان مجرمًا في قانون العقوبات أصبح مباحًا، وبشكل واضح وصريح، وهذه الصورة هي التي يطلق عليها الفقه مصطلح الحد من التجريم.
- الصورة الثانية: عندما يسعى المشرع إلى الإبقاء على التجريم، لكن مع التخفيف من صرامته؛ أي التخفيف داخل النظام الجنائي؛ وذلك بالتخفيف من العقوبات المشددة نحو العقوبات المخففة، أو عقوبة الحبس طويلة المدة نحو عقوبات الحبس قصيرة المدة؛ هذه الأخيرة التي سببت خللًا كبيرًا في المنظومة العقابية، بحيث تم التفكير في بدائل لها، تحقق أغراضها بعيدًا عن مساوئها؛ مثل نظام وقف التنفيذ والاختبار القضائي وغيرها من البدائل.
- الصورة الثالثة: تتمثل في الإبقاء على تجريم الفعل، لكن مع التحول عن الإجراء الجنائي؛ أي التوقف عن المتابعة الجزائية، واللجوء إلى خيارات إجرائية غير جزائية؛ مثل: تعويض المجني عليه، والعمل للنفع العام.
- الصورة الرابعة: تتمثل في التحول تمامًا من القانون الجنائي لصالح نظام قانوني أخر؛ أي إن الفعل يصبح مباحًا لا يُشكل جريمة، ولكن يبقى غير مشروع في إطار قانوني آخر، سواء كان القانون المدني أم الإداري، ولكن المجال الأوفر حظًا هو القانون الإداري.
- الصورة الخامسة: تبدو بأنها الأقرب للمنطق، والأكثر قدرة على استيعاب هذا المفهوم [2]؛ تتمثل في أن الحد من العقاب هو كل شكل من أشكال التخفيف للعقوبة داخل النظام الجنائي أو خارجه؛ من خلال التحول من النظام الجنائي لصالح نظام قانوني آخر.

من التعريفات السابقة؛ نجد بأن الصورة الخامسة أقرب للمنطق فعلًا، إلا أن ما يتماشى ويصلح كأساس لتحديد طبيعة المخالفات؛ هو تعريف الصورة الرابعة؛ المتمثل: بنقل الفعل من القانون الجنائي إلى قانون آخر؛ أي تحول الفعل من جريمة جنائية إلى مخالفة إدارية عامة، ومنه تحول الجزاء الجنائي إلى جزاء إداري عام؛ وهذا المصطلح رجحه من الفقه؛ حيث يرى أن الحد من العقاب: هو التخلي تمامًا عن القانون الجنائي لمعاقبة سلوك معين، إذ يتم النص على هذا السلوك في قانون آخر، كقانون العقوبات الإداري، يُقرر له جزاء إداريًا، فهنا وإن كان يُلغى تجريم السلوك جنائيًا، ولا يُعد جريمة جنائية، إلا أنه يظل غير مشروع قانونًا، وفي حاجة إلى تدخل قانوني آخر يقرر له جزاء يضمن عدم المخالفة، ولذا فهذا التخلي ليس حدًا من التجريم، حيث لا إلغاء لعدم المشروعية .[3]

---

[1] عبد الرحمان خلفي، التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري (دراسة فقهية مقارنة)، مجلة الشريعة والاقتصاد، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، الجزائر، المجلد 5، العدد 10، 2021، ص105-106.

[2] محمود طه جلال، المرجع السابق، ص293.

[3] أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص47.

يُمكن القول بأن التحول من القانون الجنائي إلى القانون الإداري هو نزع الصفة الجنائية للجزاء بإحالته إلى جهات إدارية؛ لتوقيع جزاءات إدارية عامة على الفعل غير المشروع الذي نُطلق عليه مصطلح المخالفات الإدارية العامة؛ بعد استبعاده من نطاق الجرائم الجنائية، بدلًا من العقوبة الجنائية.

ثانيًا: طبيعة الحد من العقاب ومعياره

تستند سياسة الحد من العقاب إلى أفكار المدرسة الوضعية، والتي أرادت إحلال التدابير الاحترازية محل العقوبة، وتستند كذلك إلى حركة الاتحاد الدولي للقانون الجنائي، والذي استلزم التسامح مع جانب من المجرمين، وخاصة الأحداث، ومن يخضعون للعقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، فهؤلاء يجب إخضاعهم لبدائل أخرى غير العقوبة [1]؛ فهي تقود حتمًا إلى تيسير الإجراءات الجنائية؛ كونها تحد من القضايا الجزائية الكثيرة التي تزدحم بها ساحات المحاكم، وتعطيها بالتالي فرصة للتركيز في القضايا الأهم .[2]

ظهر الحد من العقاب؛ نتيجة متغيرات اجتماعية واقتصادية وسياسية عاشها العالم؛ ما يعني أنه لم يُولد صدفة، وإنما بناء على جملة من الأسباب والمبررات، هي ذاتها التي أدت إلى أزمة العدالة الجنائية، وإلى أزمة السياسة الجنائية عمومًا، وهذه الأسباب والمبررات في نفس الوقت تُعد أسبابًا ومبررات للتحول من الجريمة الجنائية إلى المخالفة الإدارية العامة، وقد صنف تلك المبررات فريق من الفقه في نوعين من المبررات هما: المبررات القانونية، والمبررات الواقعية [3]، كما صنف فريق ثانٍ أسبابها إلى نوعين هما: أسباب ذات طبيعة موضوعية، وأسباب ذات طبيعة إجرائية [4]، ورأى فريق آخر أنها: عبارة عن مسوغات بخصوص الأمن القانوني، وبخصوص الأمن الاقتصادي، وبخصوص الأمن الاجتماعي[5]؛ وتتمثل تلك الأسباب جميعًا: بالتضخم التشريعي الجنائي، وعقوبة الحبس قصير المدة، والإغراق في الشكليات، وعجز أجهزة العدالة.

1- طبيعة الحد من العقاب:

يُعتبر الحد من العقاب ذو طبيعة موضوعية؛ لأنه يرتبط بالعقوبة فقط دون وجود لأي عناصر شخصية[6]؛ ولأنه انعكاس لاعتبارات معينة مرتبطة بفكرة العقوبة السالبة للحرية من حيث أغراضها وغاياتها، ومدى قدرتها على تحقيق هذه الأهداف أو الغايات، ومدى إمكانية استبدالها ببدائل أخرى[7] ؛ وذلك من حيث الكيان، أما من حيث الآثار؛ فإنها تقتصر على السلوك محل العقاب دون العوامل الشخصية لمرتكب هذا السلوك، كما أن من أهم النتائج المترتبة على هذه الطبيعة: أن الجهل به؛ أي الاعتقاد –خلافًا للواقع– بعدم وجوده، لا تحول دون تطبيقه

[1] عمر سالم، نحو تيسير الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص100.

[2] حمودي ناصر، أزمة العدالة الجنائية: دراسة في الأسباب والحلول، مجلة معارف، جامعة البويرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 22، 2017، ص29.

[3] فريد بن عبد الله، بدائل العقوبة في ظل السياسة الجنائية المعاصرة "الجزاء الإداري وعقوبة العمل للنفع العام نموذجًا"، مجلة القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2019م، ص78.

[4] منال لعرابة وسامية العايب، دور العدالة الجنائية التصالحية في الحد من أزمة العدالة الجنائية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 13، العدد 2، 2021م، ص333.

[5] محمد العروصي، سياسة الحد من التجريم أومن العقاب، المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، المغرب، العدد 2، السنة 2018م، ص32.

[6] آمال بن جدو، المرجع السابق، ص192.

[7] رضا بن السعيد معيزة، ترشيد السياسة الجنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، 1437هـ-2016م، ص225.

والاستفادة منه، كذلك فإن الغلط به؛ أي الاعتقاد –خلافًا للواقع– بوجوده لا يؤدي إلى الاستفادة منه؛ والسبب في الحالتين؛ هو أن الحد من العقاب مرتبط بأسباب وغايات موضوعية لا شأن لها بالاعتقاد الشخصي للفاعل .[1]

2- معيار الحد من العقاب:

غاية العقاب حماية القيم والمصالح، وإعادة التوازن الذي تخل به الجريمة عادة، ومن هنا فقد ارتبط العقاب بمبدأ الضرورة؛ بمعنى أن العقاب لا يكون مبررًا إلا إذا كانت هناك مصلحة اجتماعية على جانب من الأهمية، والتي لا يُمكن تأمين الحماية الكافية بغير الجزاء الجنائي، فإذا لم تكن المصلحة الاجتماعية بهذه الأهمية، أو كانت على جانب من الأهمية، ولكن بالإمكان حمايتها بغير الجزاء الجنائي، لم يكن هناك في الحالتين ضرورة تُبرر العقاب .[2]

بالمقابل نجد أن العقاب يرتبط بمبدأ التناسب؛ أي أن التناسب بين العقوبة والجريمة يجب أن يكون بناء على اعتبارات سليمة، لإحداث توازن بين الحقوق والحريات وبين المصلحة العامة؛ والتي تتمثل في تحقيق أهداف العقوبة .[3]

في ضوء هذا التحديد فإن معيار الحد من العقاب هو انتقاء التناسب؛ فهو الذي يُساعد في رسم الحدود الفاصلة بين الجريمة الجنائية التي تخضع لجزاء جنائي، والمخالفة الإدارية العامة التي تخضع لجزاء إداري عام .[4]

خلاصةُ القولِ؛ هناك قدر من التشابه والتقارب بين الحد من التجريم والحد من العقاب، إلا أن ثمَّة اختلاف؛ فالحد من التجريم بالنسبة لسلوك ما؛ هو إلغاء القاعدة الجنائية المخصصة لحماية المصلحة التي يُضر بها هذا السلوك، بينما الحد من العقاب؛ فهو إما تعديل شق الجزاء المتضمن في القاعدة الجنائية؛ أي تخفيفه دون مساس بشق التكليف، وإما استبدال القاعدة الجنائية كوسيلة لحماية مصلحة اجتماعية ما بقاعدة غير جنائية [5]؛ هذا من جانب، ومن جانب آخر؛ ففي نوعي الحد من التجريم المطلق والنسبي يُقرر المشرع إنهاء وجود القاعدة الجنائية المخصصة لحماية المصلحة المعينة، في حين أنه في الحد من العقاب تبقى المصلحة محل الحماية الجنائية جديرة بالحماية، لكن المشرع يرى أنه بالإمكان تأمين الحماية اللازمة خلال تنزيل العقوبة، أو استبدالها بجزاء غير جنائي [6]؛ فالفارق الجوهري بينهما؛ يتجلى من خلال تأثير كل منهما على تكوين القاعدة الجنائية [7]؛ فالحد من التجريم إلى إلغاء الوجود القانوني للقاعدة الجنائية بشقيها (التكليف والجزاء)، بينما الحد من العقاب يستبدل القاعدة الجنائية بقاعدة غير جنائية؛ قد تكون إدارية أو غيرها.

[1] محمود طه جلال، المرجع السابق، ص296.
[2] مصطفى طه جواد الجبوري، التناسب بين المصلحة العامة والخاصة في القانون الجنائي (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا- قسم القانون، العراق، 1442هـ-2020م، ص151.
[3] أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، المرجع السابق، ص160.
[4] مصطفى طه جواد الجبوري، المرجع السابق، ص151.
[5] محمود طه جلال، المرجع السابق، ص297.
[6] معالي حميد سعود الشمري، المرجع السابق، ص215.
[7] محمود طه جلال، المرجع السابق، ص296.

جدير بالذكر؛ إنه في ظل الجزاء الإداري العام يُصبح الفعل مشروعًا من الناحية الجزائية، ولكن يقع تحت حظر القوانين الأخرى، خاصة الإدارية، وتقع على المخالف عقوبة إدارية، غالبًا ما تكون غرامة عن طريق الإدارة، ولكن يُناط حق الطعن بالقضاء الجزائي عند عدم قبول المخالف للعقوبة الإدارية، وتم تفضيل النظام الإداري للبعد عن صرامة القانون الجزائي، وتحقيق الأهداف المعاصرة للسياسة الجنائية، ومنها تعويض الأضرار التي أحدثتها الجريمة، وتجنب العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة (وخاصة في مواد المخالفات) في آن معًا .[1]

يرى الباحث أن المخالفات الإدارية العامة؛ هي النطاقُ الجوهريُّ لتطبيق سياسة الحد من التجريم والعقاب؛ من خلال توقيع الجزاءات الإدارية العامة على المخالفين؛ إذ إن جُلَّ هذه المخالفات تحمي مصالح تكميلية، فضلًا عن ذاتيتها في التجريم والعقاب المتمثلة في عدم خضوعها للقواعد العامة التي تحكم جرائم الجنايات والجنح؛ إذ اتجهت بعض القوانين المقارنة إلى رفع الصفة الجرمية عن المخالفات، وعدها مجرد أخطاء أو انتهاكات إدارية تختص الإدارة بتعقبها وفرض الجزاء على المخالف [2]؛ وعليه يكون لكل من الحد من التجريم والحد من العقاب دورٌ فعّال في وضع نظام قانوني للجزاءات الإدارية العامة؛ وتنظيم أحكامها في ظل قواعد القانون الإداري.

[1] صفاء أوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 60، السنة 28، 2014م، ص138.

[2] دريد وليد نزال، الفصل في المخالفات الجزائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1441هـ- 2019م، ص19.

الخاتمة

بعد استعراضنا لمفهوم الجزاءات الإدارية العامة، وبيان خصائصها، وظاهرتي الحد من التجريم والحد من العقاب، اللتين ارتكزت عليهما السياسة الجنائية المعاصرة لاعتماد الجزاءات الإدارية العامة كبديل إداري للعقوبة الجنائية من خارج القانون الجنائي؛ توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات:

أولًا: النتائج

- أكدت الدراسة أن الجزاءات الإدارية العامة نظامٌ قانوني حديثُ النشأة، أسهمت السياسة الجنائية المعاصرة في ظهورها؛ لحل أزمة العدالة الجنائية، ويُراد بها: جزاءات تفرضها الإدارة بموجب قرارات إدارية فردية، منحها المشرع سلطة توقيعها أثناء ممارستها لنشاطها، كطريق أصلي تجاه من يخالف التزامات قانونية، خارج الروابط الخاصة للإدارة المتمثلة بالوظيفة العامة والعقد الإداري؛ وذلك بهدف حماية المصلحة العامة.
- وضحت الدراسة بأن خصائص الجزاءات الإدارية العامة تتمثل بأنه يتم توقيعها من سلطة إدارية مختصة، وهو ما يُميزها عن العقوبة الجنائية التي يُوقعها القضاء الجنائي، وأنها جزاءات ذات طبيعة ردعية، وأنها عمومية التطبيق؛ وهو ما يُميزها عن الجزاءات الإدارية الأخرى من الجزاءات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، والجزاءات التعاقدية في مجال العقود الإدارية.
- بيّنت الدراسة أن السياسة الجنائية الحديثة أسست اعتمادها على الجزاءات الإدارية العامة كبديل إداري للعقوبة الجنائية؛ على ظاهرتي الحد من التجريم والحد من العقاب،
- أظهرت الدراسة مدى الاختلاف الفقهي في تعريف كل من ظاهرتي الحد من التجريم والحد من العقاب، ومدى التقارب والاختلاف بينهما؛ ويرجع السبب في ذلك لحداثة تلك الظاهرتين الفقهيتين، واختلاف الزوايا التي يُنظر إليهما من خلاله؛ مما يجعلهما ظاهرتين نسبيتين.
- كشفت الدراسة أن كلًا من الحد من التجريم والحد من العقاب؛ له دورٌ في تأسيس وبناء نظام قانوني للجزاءات الإدارية العامة، إلا أن الحد من العقاب هو صاحب الدور الأبرز في هذا التأسيس والبناء؛ بينما الحد من التجريم النسبي فقط؛ وهو أحد أنواع الحد من التجريم؛ هو من يُسهم في هذا التأسيس والبناء.

ثانيًا: التوصيات

- تُوصي الدراسة بمزيد من الأبحاث حول تبني نظام قانوني مستقل لتنظيم أحكام الجزاءات الإدارية العامة، وتعزيز الوعي القانوني بالدور الكبير الذي تؤديه في الحد من المخالفات الإدارية العامة بسرعة وفعالية، والتخفيف من تراكم القضايا أمام المحاكم.
- تُوصي الدراسةُ بعدم استعمال المصطلحات الجنائية في مجال الجزاءات الإدارية العامة؛ كمصطلحي الجريمة والعقوبة الجنائيين، وإنما يُؤخذ بمصطلح المخالفة والجزاء في إطار القانون الإداري.
- تُوصي الدراسة بوضع ضوابط وقيود على السلطات الإدارية حال توقيعها للجزاءات الإدارية العامة في مواجهة المخالفات الإدارية العامة؛ منعًا لتعسفها، وإساءة استعمالها لهذه السلطة، وحفاظًا على حقوق الأفراد المكفولة دستورًا.

المراجع

أولًا: الكتب

1 أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة،1972م.

2 أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، 2001م.

3 أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري– ظاهرة الحد من العقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017م.

4 رمسيس بهنام، نظرية التجريم في القانون الجنائي معيار سلطة العقاب تشريعًا وتطبيقًا، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977م.

5 رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997م.

6 سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.

7 عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015م.

8 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008م.

9 عمار بو ضياف، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثانية، دار ريحانة للكتاب، الجزائر، 2000م.

10 عمر سالم، نحو تيسير الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.

11 غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار القانون، المنصورة، 2019م.

12 محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000م.

13 محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، 2010م.

14 محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي "ظاهرة الحد من العقاب"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.

15 محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م.

16 مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1990م.

ثانيًا: الرسائل العلمية

1 بشار رشيد حسين المزوري، الجزاءات الإدارية العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، 2020م.

2 حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1439هـ-2018م.

3 دريد وليد نزال، الفصل في المخالفات الجزائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1441هـ- 2019م.

4 رضا بن السعيد معيزة، ترشيد السياسة الجنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، 1437هـ-2016م.

5 فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011/2010م.

6 محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1425هـ-2004م.

7 مصطفى طه جواد الجبوري، التناسب بين المصلحة العامة والخاصة في القانون الجنائي (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا- قسم القانون، العراق، 1442هـ-2020م.

8 معالي حميد سعود الشمري، ظاهرة تشظي النصوص العقابية في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 1440هـ- 2019م.

ثالثًا: المقالات العلمية

1 آمال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف بالمسيلة، الجزائر، العدد 10، 2018م.

2 فريد بن عبد الله، بدائل العقوبة في ظل السياسة الجنائية المعاصرة "الجزاء الإداري وعقوبة العمل للنفع العام نموذجًا"، مجلة القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2019م.

3 حمودي ناصر، أزمة العدالة الجنائية: دراسة في الأسباب والحلول، مجلة معارف، جامعة البويرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 22، 2017م.

4 صفاء أوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 60، السنة 28، 2014م.

5 عبد الرحمان خلفي، التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري (دراسة فقهية مقارنة)، مجلة الشريعة والاقتصاد، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، الجزائر، المجلد 5، العدد 10، 2021م.

6 فراس عبد المنعم عبد الله، القانون الجنائي وحاجته إلى الفلسفة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الثاني، 2019م.

7 محمد العروصي، سياسة الحد من التجريم أو من العقاب، المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، المغرب، العدد 2، السنة 2018م.

8 منال لعرابة وسامية العايب، دور العدالة الجنائية التصالحية في الحد من أزمة العدالة الجنائية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 13، العدد 2، 2021م.