وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل
كلية الحقوق

الجزاءات الادارية العامة
-دراسة مقارنة-

أطروحة تقدم بها

بشار رشيد حسين المزوري

إلى

مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه فلسفة

في القانون العام/ القانون الإداري

بإشراف

الدكتور حسن محمد علي البنان
أستاذ القانون الإداري المساعد

١٤٤١هـ ٢٠٢٠م

المستخلص

إن الجزاءات الإدارية العامة تفرض من قبل الإدارة على المخالفين للنظام القانوني، بموجب نصوص قانونية، دون وجود علاقة معينة تربط الاشخاص المخالفين بالإدارة، ولم يشير المُشَرِّع العراقي الى مصطلح "الجزاءات الإدارية العامة" في جميع التشريعات التي نظمت الجزاء الإداري العام، وانما اشار الى مضمونها ولكن تحت عناوين اخرى، مثل الاحكام العقابية أو العقوبات، وهذا يعد اتجاه عام للمُشَرِّع، من خلال عدم الفصل بينها وبين العقوبات الجنائية، وبالتأكيد إن الإتجاه السابق يؤخذ على المُشَرِّع لأنه يشكل إرباك للقائم على تطبيق أحكام القانون.

فالجزاء الإداري العام يمتاز بثلاث خصائص، تميزه عن غيره من الجزاءات أو العقوبات، الأولى: إن الجزاء الإداري العام تفرضه سلطة إدارية، وهذا يعد أهم مظاهر التفرقة بين الجزاء الإداري العام والجزاء الجنائي أو الجزاء المدني، والثانية: إن الجزاء الإداري العام ذو طبيعة ردعية، الغاية منه ردع المخالفين للقوانين والأنظمة، وهذه الخاصية تميز الجزاء الإداري العام عن إجراءات الضبط الإداري، والتي تفرضها الإدارة لغاية وقائية ودون وقوع مخالفة معينة، والثالثة: عمومية الجزاء من حيث الخضوع، فالجزاء الإداري العام لا يخضع له فئة معينة من الأشخاص تربطهم بالإدارة علاقة قانونية، مثل الجزاء الانضباطي أو الجزاء التعاقدي، وإنما للإدارة أن تفرضه على كل من يخالف النص القانوني المخاطب به أو القرار الإداري النافذ في حقه.

وبسبب الطبيعة الردعية للجزاء الإداري العام، فإنه يخضع- كقاعدة عامة- لمبدأ الشرعية الجزائية المطبق في نطاق الجرائم والعقوبات، فالسلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية العامة، إلا أنه بسبب خصوصية المخالفات الإدارية، فإنه يمكن مشاركة الإدارة للسلطة التشريعية- كطريق استثنائي- في تحديد تلك المخالفات، فطبيعة النشاط الإداري يتطلب التدخل بسرعة وتحديد المخالفات الإدارية، كما إن الإدارة أكثر دراية ومعرفة بالأخطاء التي تقع في مجال العمل الإداري، لذا أصبحت مشاركة الإدارة للسلطة التشريعية في تحديد المخالفات من الأمور المقبولة، والتي لا تلقى اعتراضاً، أما

تحديد الجزاء الإداري العام فهو خاضع لإرادة السلطة التشريعية وبشكل مطلق، مع انفراد الإدارة في فرضها على المخالفين، وبموجب استخدام سلطتها في التنفيذ المباشر.

وتعد الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية أكثر صور الجزاءات الإدارية المالية تطبيقاً من قبل الإدارة، فالغرامة الإدارية تعد الجزاء الفعال الذي تستخدمه الإدارة لردع المخالفين بسبب سهولة وسرعة فرضها، أما المصادرة الإدارية فإنها تحول بين المخالف وبين إعادة إستخدام الأدوات المستعملة في المخالفة أو التي كانت في ذاتها تشكل مخالفة، فضلاً عن ذلك توجد جزاءات إدارية غير مالية ذات طبيعة عينية، تفرض على محل المخالفة أكثر من فرضها على المخالف، مثل جزاء الغلق والإيقاف وجزاء الحرمان من الرخصة وجزاء المنع والحرمان من مزاولة المهنة والإزالة الإدارية، إلا أنه يلاحظ ان المُشَرِّع العراقي لم يميز بين المصطلحات المستخدمة لهذه الجزاءات، فعلى سبيل المثال لم يميز المُشَرِّع بين جزاء الغلق وجزاء الإيقاف، واستخدمهم كمرادفين، إلا أنهما في الحقيقة مختلفين، لأن جزاء الغلق يقع على المنشأ أو المحل، أما الإيقاف يفرض على النشاط.

فضلاً عن ذلك إن سلطة الإدارة في فرض الجزاء الإداري العام ليست مطلقة، وإنما تخضع لقيود شكلية، وهذه القيود إما أن تكون عامة يستوجب توافرها في جميع صور الجزاءات الإدارية العامة، لغرض توفير الحماية القانونية لمن تفرض عليهم، مثل التسبيب والحق في الدفاع، أو خاصة يشترط تواجدها في بعض الجزاءات الإدارية العامة مثل الإنذار وأخذ رأي لجنة معينة، فالقيود الشكلية الخاصة يوازن فيها المُشَرِّع بين طبيعة المخالفة، وما بين فعالية الإدارة في فرض الجزاء الإداري العام.

وأخيراً إن عدالة فرض الجزاء يستلزم تطبيق المبادئ العامة للنظام العقابي على الجزاءات الإدارية العامة، مثل مبدأ شخصية الجزاء ومبدأ عدم رجعية الجزاء ومبدأ التناسب، فالمبادئ المذكورة يجب ان تتوافر في كل مجال فيه جزاء أو عقوبة.

Abstract

General administrative penalties are imposed by the administration against violators of the legal system in accordance with legal texts, without a specific relationship linking violating people with the administration, and the Iraqi legislator did not refer to the term "general administrative penalties" in all legislations that organized the general administrative penalty, but rather indicated its content under other headings, such as punitive provisions or penalties, this is a general trend for the legislator by not separating it from criminal penalties, and certainly the previous trend is taken on the legislator because it constitutes an embarrassment to the person who applies the provisions of the law.

The general administrative penalty is characterized by three characteristics that distinguish it from other sanctions or penalties. First, that the general administrative penalty is imposed by an administrative authority, and this is the most important difference between the general administrative penalty and the criminal penalty or civil penalty, secondly: the general administrative penalty has a deterrent nature, its purpose is to deter violators of laws and regulations, and this characteristic distinguishes the general administrative penalty from the administrative control procedures, which the administration imposes for a preventive purpose and without a specific violation occurring. Third: The generality of the penalty in terms of subordination, the general administrative penalty does not include a specific group of people with whom the administration has a legal relationship, such as a disciplinary penalty or a contractual penalty, but the administration can impose it on

every person who violates the legal text or the applicable administrative decision.

Because of the deterrent nature of the general administrative penalty, it is - as a general rule - subject to the principle of criminal legitimacy applied in the field of crimes and penalties, the legislative authority has the inherent competence to define general administrative violations and penalties, but because of the specificity of administrative violations, management can participate with the legislative authority - as an exceptional method - in identifying those violations. The nature of administrative activity requires rapid intervention and identification of administrative violations, as the administration is more knowledgeable and aware of the mistakes that occur in the field of administrative work, therefore the administration's participation with the legislative authority in identifying violations has become one of the accepted matters that do not face objection, while determining the general administrative penalty is subject to the absolute will of the legislative authority, and the administration imposes it on violators, by virtue of using its authority in direct execution.

The administrative fine and administrative confiscation are the most common types of financial administrative penalties applied by the administration. The administrative fine is the effective penalty that the administration uses to deter violators because of the ease and speed of its imposition, as for the administrative confiscation, it prevents the violator from reusing the tools used in the violation, or which in itself constituted a violation.

In addition, there are non-financial administrative penalties of an in kind nature, which are imposed on the place of the

violation more than on the violator, such as the penalty for closure, suspension, license deprivation, prevention, deprivation from practicing the profession, and administrative removal. However, it is noted that the Iraqi legislator did not distinguish between the terms used for these penalties. For example, the legislator did not distinguish between the penalty for closure and the penalty for suspension, and used them as synonyms, but in fact, they are different, because the penalty for closure is imposed on the origin or place, but the suspension is imposed on the activity.

Moreover, the authority of the administration to impose a general administrative penalty is not absolute, but rather is subject to formal restrictions, and these restrictions are either general that must be available in all types of general administrative sanctions, for the purpose of providing legal protection for those imposed on them, such as causing and right to defense, or private and required to be present in some general administrative penalties such as warning and taking the opinion of a specific committee, where the formal restrictions are in which the legislator balances between the nature of the violation and the effectiveness of the administration in imposing the general administrative penalty.

Finally, the fairness of the imposition of the penalty requires the application of general principles of the penal system on general administrative penalties, such as the principle of the personality of the penalty, the principle of non-retroactivity of the penalty and the principle of proportionality. The principles mentioned above must be available in every field that contains a penalty or punishment.

University of Mosul
College of Law

General administrative penalties

Comparative study

Thesis submitted by

Bashar Rashid Hussein Al Mezouari

To the Council of the college of Law at
the University of Mosul
It is part of requirements of achieving
PhD degree in philosophy in public law / administrative law

Supervised by

Dr. Hassan Mohamed Ali Al banan

Assistant Professor in administrative Law

2020 A.D. **1441 A.H.**