



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل-كلية الحقوق
القسم العام

السياسة التشريعية للجزاءات الإدارية العامة-دراسة مقارنة

أطروحة تقدم بها
احمد صالح عواد عطية

الى مجلس كلية الحقوق بجامعة الموصل وهي جزء من متطلبات نيل درجة
الدكتوراه في فلسفة القانون العام

إشراف
أ. د. نكتل إبراهيم عبدالرحمن
أستاذ القانون الإداري

المستخلص

تعد السياسة التشريعية حجر الأساس في تشريع القوانين، فهي تمثل الموجه الذي يهتدي به المشرع لتحويل الفكر القانوني إلى تشريعات ملزمة، وفي إطار الجزاءات الإدارية العامة يقع على المشرع مراعاة الفكر القانوني المهيمن على الدستور بالإضافة إلى الاعتبارات الداخلية والدولية التي تحد من قدرته على التشريع بشكل مطلق، وبما يحقق التوازن بين مبدأ فاعلية الإدارة في سير وانتظام المرافق العامة وضمان حقوق وحريات الافراد.

فقد افرز اعتناق العديد من الدول لمبدأ الفصل بين السلطات ومن بينها العراق ان يعهد إلى كل سلطة من السلطات الثلاث (التشريعية- التنفيذية- القضائية) بوظيفة محددة دون غيرها، ونتيجة لذلك يستأثر القضاء بحق إيقاع الجزاء على كل من يخالف القانون، بيد ان هذا الاستئثار اصبح يتسم بالمرونة لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، وما أعقبها من ظهور للجرائم المستحدثة التي جعلت من متابعة المشرع لها بالتجريم سبيلاً إلى التضخم التشريعي و التأخر في حسم تلك الدعاوى التي لاتمس الضمير العام للجماعة بخطر جسيم.

لذلك وجدت السياسة التشريعية ضالتها في التحول إلى الجزاء الإداري العام، بدلاً من الجزاء الجنائي التقليدي الذي لم يعد يواكب احتياجات الإدارة للقيام بواجباتها بفاعلية، امام التطور العلمي والتكنولوجي المعاصر.

ومع توسع نشاط الإدارة بشكل كبير في كافة المجالات وتنوع المخالفات وتعدد سبل ارتكابها، فما كان من المشرع الا ان يمد الإدارة بالقدرة على فرض الجزاء الإداري العام على المخالفين للقانون بدون رابطة وظيفية او عقدية سابقة لهم مع الإدارة، دون اللجوء إلى القضاء واستثناءً على مبدأ الفصل بين السلطات، فظهرت بذلك الجزاءات الإدارية العامة.

وقد انقسمت التشريعات في اليه منح الإدارة لسلطة فرض الجزاءات الإدارية العامة إلى نظامين مختلفين، الأول وهو المتبع في العراق والدول محل المقارنة اذ لم يفرد المشرع للجزاءات الإدارية العامة نظاماً قانونياً مستقلاً، فبقيت متناثرة في العديد من التشريعات، بينما ذهبت تشريعات أخرى إلى جعل الجزاءات الإدارية العامة في نظام قانوني مستقل اطلقت عليه "قانون العقوبات الإداري" او " القانون الجنائي الإداري"، كما هو الحال في التشريع الألماني و الإيطالي.

بيد ان المسوغات السابقة لمنح الإدارة سلطة فرض الجزاء الإداري العام لا تعني إهدار الضمانات المتوفرة في القانون الجنائي التقليدي والا كان اللجوء إليه أولى.

ولم يترك المشرع هذا الامتياز الخطير بيد الإدارة من دون اسدال للرقابة عليه خشية التعدي على حقوق وحريات الأشخاص فقد أوجدت السياسة التشريعية للجزاءات الإدارية العامة ثلاثة أطواق من الرقابة عليها، وهي الرقابة الإدارية والرقابة شبه القضائية والرقابة القضائية بما فيها الرقابة على دستورية القوانين خشية تجاوز المشرع لمبدأ الفصل بين السلطات او استقلال القضاء او التعدي على الضمانات المكفولة دستوريا للأفراد بفرض جزاءات إدارية سالبة للحرية ودون اللجوء إلى القضاء.

ختاماً فان السياسة التشريعية في العراق بإمكانها تبني قانون مستقل للجزاءات الإدارية لاسيما وان الكثير من القوانين العقابية في التشريع العراقي تحوي عقوبات جنائية بسيطة كالحبس البسيط والغرامة القضائية وبإمكان المشرع تحويل هذه العقوبات إلى جزاءات إدارية عامة تفرض من قبل الإدارة وتقلل من الدعاوى المنظورة من قبل القضاء بما يخدم المصلحة العامة ويمنح الإدارة فاعلية كبيرة في إنفاذ القانون .

ABSTRACT

Legislative policy serves as the fundamental linchpin of the law-making process, acting as the doctrinal compass that guides the legislator in transmuting legal theory into binding statutory frameworks. Within the sphere of general administrative sanctions, the legislator is tasked with harmonizing dominant constitutional principles with various domestic and international exigencies that constrain absolute legislative discretion. This necessitates a delicate equilibrium between administrative efficacy in maintaining the continuity of public utilities and the indispensable safeguarding of individual rights and liberties.

The adoption of the 'Trias Politica' (Separation of Powers) principle by numerous jurisdictions, including Iraq, traditionally mandated a functional compartmentalization among the three branches. Consequently, the judiciary historically maintained a monopolistic prerogative over the imposition of penalties. However, this judicial exclusivity has undergone a paradigm shift toward greater fluidity, particularly in the post-WWII era. This evolution was spurred by the emergence of modern offenses, where reliance on traditional criminalization led to legislative hypertrophy and protracted litigation for infractions that do not ostensibly threaten the collective conscience.

Accordingly, legislative policy identified its desideratum in the transition toward general administrative sanctions as a pragmatic alternative to traditional penal measures, which proved inadequate in addressing modern administrative requirements amidst contemporary technological advancements. As administrative activities expanded and violations became more multifaceted, the legislator empowered the administration to impose general sanctions on violators—irrespective of any prior functional or contractual nexus—without judicial recourse, thereby creating an exceptional departure from the separation of powers doctrine.

Statutory approaches toward the codification of these powers have diverged into two distinct models. The first, prevalent in Iraq and its comparative counterparts, lacks a unified legal regime for administrative sanctions, leaving them fragmented across various enactments. In contrast, other jurisdictions, notably Germany and Italy, have

consolidated these measures into an autonomous legal framework designated as the 'Administrative Penal Code.'

Nevertheless, the rationales for vesting the administration with such punitive authority do not imply an abandonment of the procedural safeguards inherent in traditional criminal law. To forestall potential encroachments on fundamental freedoms, the legislator has circumscribed this significant prerogative through a tripartite oversight mechanism: administrative, quasi-judicial, and judicial scrutiny—including constitutional review. These safeguards ensure that the legislature does not circumvent the independence of the judiciary or erode constitutional guarantees by permitting administrative sanctions that deprive individuals of liberty without judicial intervention.

In conclusion, legislative policy in Iraq has the latitude to adopt an autonomous legal framework for administrative sanctions. This is particularly pertinent given that numerous penal statutes within Iraqi legislation prescribe minor criminal penalties, such as simple imprisonment and judicial fines. The legislator could effectively transmute these penalties into general administrative sanctions imposed directly by the administration. Such a paradigm shift would mitigate the judicial burden of pending litigation, serve the public interest, and empower the administration with significant efficacy in law enforcement.

**Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Mosul - Faculty of Law
General Section**



Legislative Policy of General Administrative Sanctions A- Comparative Study

Thesis submitted

Ahmed Saleh Awed Ateya

to the Council of the Faculty of Law at the University
of Mosul, which is part of the requirements for obtaining a
doctorate degree in the philosophy of public law

Supervision

Prof. Dr. Naktal Ibrahim Abdul-Rahman

Professor of Administrative Law

1447 A.H.

2026 A.D.
