الجزاءات الإدارية العامة في التشريع اليمني

الدكتور/ محمد أحمد غوير
أكاديمية الشرطة
الجمهورية اليمنية

ملخص:

يهدف البحث إلى بيان مفهوم الجزاءات الإدارية العامة من خلال دراسة الجزاءات الإدارية العامة في التشريع اليمني مع الإشارة إلى المصطلحات المشابهة، وقد انتهى البحث إلى أن تلك الجزاءات تأخذ وضع القرارات الإدارية العامة التي تصدر عن الإدارة سواء من حيث الشكل أو الموضوع، مع التأكيد على أن الأساس الدستوري للجزاءات الإدارية هو مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، وفي الأخير أوضح البحث أهم صور الجزاءات الإدارية العامة بنوعيها والمتمثلة في الصورة المالية كالغرامة الإدارية والتي تختلف عن صور الغرامات الأخرى المدنية منها والجنائية، والصورة الأخرى الجزاءات الإدارية غير المالية، التي تتمثل في الوقف الإداري، وسحب الترخيص وإلغائه أو تجميده، والغلق الإداري....، إلخ

مقدمة:

الحمد والشكر لله تعالى والصلاة والسلام على محمد عبده ورسوله وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد.

يمكن القول بأن أغلب النظم السياسية في باب تنظيم السلطات، تسمح للإدارة بهامش وضع التشريعات القانونية واللائحية عن طريق السلطة التنظيمية، بحيث تظهر مجالات تخول للإدارة مهمة تحديد الجرائم التي تهدد النظام العام أياً كانت صورته، بل وتسمح لها أيضاً – في بعض الأحيان – بالنطق ببعض العقوبات الخاصة بتلك الجرائم، بالإضافة إلى تنفيذها مادام أن العقوبات السالبة للحرية تخرج عن هذا التصور(١).

إذاً فالإدارة تتمتع في ممارستها لنشاطها الإداري بامتيازات عديدة، من بينها

(١) د. محمد الإدريسي العلمي المشيشي، دراسة حول ملاءمة مشروع القانون الجنائي مع المبادئ والقواعد المعتمدة في منظومة حقوق الإنسان، المجلس الوطني لحقوق الإنسان ٢٠١٢م، ص ٢٠٥، ٢٠٦ (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
www.editionslacroiseedeschemins.com.

امتياز المبادرة الذي يخولها إصدار قرارات إدارية ملزمة ونافذة في مواجهة الأفراد، وعلى إثرها تنشئ لهم حقوقاً وترتب على عاتقهم التزامات، دون انتظار لموافقتهم(٢).

مع العلم أن استخدام العقوبات الإدارية كآلية تنفيذ بديلة، ليست فكرة جديدة لأنها كانت مستخدمة لفترة طويلة في مجالات لا سيما في مجال الجمارك والهجرة والتجارة والمالية والمخالفات المرورية، كما أنها تستخدم على نطاق واسع في قوانين البيئة والموارد الطبيعية (مثل الغابات والمياه)(٣).

أولاً: أهمية الدراسة

من البديهي أن سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي أو الجزائي(٤)، بيد أن الاعتراف بالسلطة القمعية المتمثلة في الجزاءات الإدارية العامة للهيئات الإدارية المستقلة خصوصاً والإدارة عموماً قد أثار إشكاليات كثيرة – على وجه التحديد في فرنسا – فيما يخص الأساس القانوني لهذا النوع من الجزاءات، فمنهم من يرى أن جميع الجزاءات التي تصدرها الإدارة أو الهيئات المستقلة هي جزاءات تأديبية لا سواها، ومنهم من يرى بازدواجية الجزاء بين العام والتأديبي، ومنهم من يبرر هذه السلطة من خلال فكرة الضبط الاقتصادي، إلا أن القضاء في فرنسا قد جعل من فكرة امتياز السلطة العامة هو الأساس القانوني لتلك الجزاءات(٥).

والمتتبع للسياسة الجنائية في التشريعات المقارنة يجد أنها رصدت ظاهرة التضخم التشريعي، التي بدأت تستفحل بشكل كبير اعتباراً من نهاية القرن التاسع عشر، وذلك تزامناً مع الاضطرابات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي اجتاحت العالم، بسبب الحروب والأزمات الاقتصادية، وما أفرزته تلك الاضطرابات من نماذج سلوكية أدرك المشرع خطورتها وتهديدها للنظام العام، فعمد إلى مواجهتها من خلال توسيع نطاق التجريم ولا سيما في مجال الجرائم الاقتصادية، كجرائم النقد،

---

(٢) د. رفعت عيد السيد، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٧.

(٣) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, Administrative Sanctions in Fisheries Law, FAO LEGISLATIVE STUDY, 82, 2003,p.3.

(٤) أ. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات المستقلة "مآل مبدأ الفصل بين السلطات، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص٩. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://dc404.4shared.com/download/fCLO2OPi/_.rar?tsid=20111203-173436-9cbab244

(٥) أ. عز الدين عيساوي، المرجع سابق، ص ٢١٢.

والتهريب، والاحتكار، والتسعير، والتهريب الضريبي....الخ، إضافة إلى جرائم المرور والصحة، والآثار، والبيئة(٦).

كل ذلك أدى لأن أصبحت المخالفات الإدارية تحتل جزءاً واسعاً من القوانين الجنائية الحديثة، فضلاً عن التدخل من جانب الدولة، وما رافقه من اتساع في استخدام الجزاء الجنائي، خلق في الواقع وضعاً صعباً للغاية، فمن ناحية، أدى هذا التدخل إلى اتساع نطاق التجريم، ليشمل أفعالاً ليست بتلك الخطورة، الذي يهدد أمن المجتمع، فضلاً عن أن القيم والمصالح التي تنال هذه الأفعال ليست بتلك الأهمية التي يتوقف عليها استمرار المجتمع واستقراره، وهذا ما أثبته التطبيق العملي الذي أظهر خطأ الإسراف في سياسة التجريم(٧).

وهكذا تلازمت ظاهرة أزمة العدالة الجنائية مع ظاهرة التضخم العقابي، والتي كانت نتاجاً طبيعياً لتزايد أعداد القضايا الجنائية، الأمر الذي بات يهدد المحاكم بالشلل، فأضحى الوصول إلى العدالة الناجزة الآمنة أمراً عسيراً، وغدا القضاء معذوراً إذا لم يحقق العدالة الآمنة أمام الأعداد الهائلة من القضايا، فالطاقة البشرية محدودة بطبيعتها.

وأمام هذه المؤشرات الخطيرة كان لابد للسياسة الجنائية أن تعيد النظر في إستراتيجيتها المتبعة في مكافحة الإجرام، وبالفعل بدأت السياسة الجنائية منذ منتصف القرن الماضي تبحث عن وسائل تحقق أقصى فعالية ممكنة في مكافحة الإجرام، تمثلت في الحد من التجريم، التحول عن الإجراء الجنائي، الحد من العقاب(٨).

ثانياً: مشكلة الدراسة

إن المشكلة التي انصبت عليها هذه الدراسة ظهرت في عدد من المحاور والتساؤلات والتي يمكننا إجمالها على النحو التالي:

١ – عدم معرفة مفهوم الجزاءات الإدارية العامة لكثير من الناس بل وللمشرع اليمني

(٦) د. أحمد براك، نحو قانون للمخالفات العامة. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://ahmadbarak.com/ArticleView.aspx?ArticleId=20

(٧) د. أحمد براك، مرجع سابق.

(٨) القانون الجنائي لدبلومي (القانون العام والعلوم الجنائية) كلية الحقوق جامعة الإسكندرية (قوانين منتدى رجل مصر). (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.egypt-man.net/vb/login.php?do=login

نفسه الذي أدى بذلك إلى الخلط بين هذا المفهوم وغيره من المفاهيم الأخرى المشابهة له أتى بها المشرع وأراد بها معنى أو مفهوم آخر مخالف لمفهوم الجزاءات أو العقوبات محل الدراسة.

٢ – رغم وجود قانون خاص سنه المشرع اليمني للأحكام العامة للمخالفات والعقوبات المقررة عليها، إلا أنه زيادة في الإيضاح، ولمنع الخلط الشائع التي تقوم به الإدارات في عدم الدقة والتحري في التفرقة بين المخالفات مناط الجزاءات الإدارية التي يكون للإدارة فيها الحق في توقيع الجزاء المناسب على كل من خالف أحكام القوانين واللوائح، وبين سلطتها في ضبط المخالفة فقط، ومن ثم إحالة المخالف إلى النيابة العامة حالة ما إذا كان القانون لا يخولها توقيع الجزاء ضد المخالفين لأحكام القوانين واللوائح.

٣ – من أجل كفالة صون الحقوق والحريات العامة؛ ينبغي علينا في هذا المقام بيان المدى الذي تتحلى وتتمتع به السلطة التنفيذية في التجريم والعقاب من خلال تفويضها من قبل السلطة التشريعية الذي أقره الدستور وحدده لها.

٤ – عدم انسياق المشرع اليمني على نسق أو اتجاه واحد في بيان الأساس الدستوري والتشريعي لمبدأ شرعية المخالفات – والجزاءات – على وجه الخصوص من ناحية، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات عموماً، من ناحية، كما أن هناك تناقضاً واضحاً – كما سنرى – بين ما قرره الدستور النافذ لعام ٢٠٠١م، وقانون الجرائم والعقوبات لعام ١٩٩٤م وبين هذا الأخير والقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن الأحكام العامة للمخالفات ولائحته التنفيذية من ناحية أخرى.

ثالثاً: صعوبات البحث

من أهم الصعوبات التي واجهتنا لإعداد هذا البحث الآتي:

١ – قلة المراجع الفقهية على الصعيد العام وندرتها فيما يخص الجانب الفقهي في اليمن فضلاً عن شحة الأحكام القضائية في اليمن في هذا الجانب.

٢ – اتساع موضوع البحث إلى حد ما نظراً لأن كل جزئية منه تصلح أن تكون بحثاً مستقلاً بذاته، لكنه من جانبنا حاولنا أن نجمعه في بحث مستقل بقدر الإمكان للمعرفة الكاملة بشرعية الجزاءات الإدارية، وأن يكون ذلك ثمرة لكل باحث بأن ينتقي كل جزئية من جزئياته ويتناولها بالتحليل المناسب.

رابعاً: منهج الدراسة[٩]

إن البحث العلمي لن يؤتي ثماره إلا إذا سار وفقاً لمناهج علمية محددة، ومن أهم المناهج التي سوف نتبعها هما: المنهج الاستنباطي أو التحليلي والمنهج المقارن.

١ – المنهج الاستنباطي "التحليلي":

لقد اتخذنا هذا المنهج من أجل تحليل نصوص الدستور والتشريع وأحكام القضاء وتطبيقها على وقائع القضية أو المشكلة البحثية، ومحاولة استخلاص حكم المسائل التي لا نجد فيها نصاً ولا رأياً أو المسائل التي يثور حولها الغموض.

ومن ثم إذا كان هناك نقص تشريعي فإن استخلاص الحكم المسكوت عنه لا يخرج عن كونه بياناً لما يجب أن يكون، ومن ثم يتعين دعوة المشرع إلى أن يعيد النظر في التشريع تفادياً للنقص وتكملة للتشريع الدستوري أو العادي.

ومن ذلك تحديد كل المسائل المتعلقة بموضوع البحث "ذاتية الجزاءات الإدارية العامة".

٢ – المنهج المقارن:

لقد اتخذنا – أيضاً – المنهج المقارن في هذه الدراسة على ضوء الدراسات في القوانين الأخرى كالقانون الفرنسي والقانون المصري، وبعض قوانين الدول الأخرى، ويعد ذلك ذا أهمية كبيرة للبحث لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف، والموازنة بين هذا وذاك.

رابعاً: خطة البحث

لقد تم تقسيم هذا الدراسة إلى مطلبين: خصصنا المطلب الأول منها لماهية الجزاءات الإدارية العامة، والذي تم تقسيمه إلى أربعة فروع، تناولنا في الفرع الأول منه تعريف الجزاءات الإدارية العامة، وتحدثنا في الفرع الثاني منه عن الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية، وتكلمنا في الفرع الثالث منه عن الأساس التشريعي للجزاءات الإدارية العامة، وتناولنا في الفرع الرابع التمييز بين الجزاءات الإدارية والصور الأخرى المشابهة لها.

وخصصنا المطلب الثاني من هذه الدراسة للحديث عن صور الجزاءات الإدارية

---

(٩) د. جاد نصار، أصول وفنون البحث العلمي، ط١، دار النهضة العربية، ص٣٨ وما بعدها، د. صلاح الدين فوزي، المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث العلمية، ص١٣٧ وما بعدها.

العامة والذي تم تقسيمه إلى فرعين، تناولنا في الفرع الأول منه الحديث عن الجزاءات الإدارية العامة (المالية) والتي تتمثل في الغرامة الإدارية، وتحدثنا في الفرع الثاني منه عن الجزاءات الإدارية العامة غير المالية والذي تم تقسيمه إلى عددٍ من البنود على نحو الترتيب التالي: الغلق الإداري، الوقف الإداري، الحل الإداري، الإزالة الإدارية، سحب وإلغاء ووقف الترخيص الإداري، الشطب.

المطلب الأول
ماهية الجزاءات الإدارية العامة

إن مصطلح الجزاءات الإدارية العامة ينعكس على مفردات ومعانٍ عديدة سوف نتناولها بالدراسة كل واحدة منها على مستقل.

وبناء على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى أربعة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية

الفرع الثالث: الأساس التشريعي للجزاءات الإدارية العامة

الفرع الرابع: التمييز بين الجزاءات الإدارية والصور الأخرى من الجزاءات

الفرع الأول
تعريف الجزاءات الإدارية العامة

يعد فقيه القانون الإداري الإيطالي GuidioZanobini، أول فقيه حاول وصف تلك العقوبات، وإظهار خصائصها، إذ وصفها بأنها: "الأعمال التي يتم تطبيقها من قبل الإدارة بناء على ترخيص تشريعي"(١٠).

إذن فمصطلح الجزاءات الإدارية يشير إلى العقوبات المفروضة من قبل مؤسسة إدارية أو هيئة مستقلة بسبب خرق اللائحة أو القاعدة التي حددتها تلك المؤسسة أو التي سنها البرلمان، دون تدخل من قبل المحكمة(١١)، وهذا ما ذهبت إليه كثير من التشريعات(١٢) ونتيجة لذلك، ليست الإدارة مطالبة بإثبات المخالفة وفقاً للمعايير الجنائية وليست مقيدة بإجراءات المحكمة الجنائية(١٣).

---

(١٠) ZANOBINI, Guiidio, ldari Mi.leyyideler, (Sanzioni Amministrativi), 1964 مشار إليه في Yucel Ogurlu, Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005), p. 510.

(١١) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 2.

(١٢) كالقانون الإداري التركي فقد منح الإدارة سلطة فرض قراراتها بوسائلها الخاصة إلى حد كبير جداً، من دون أمر أو قرار من المحكمة. (رجع)
Yucel Ogurlu, Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005), p. 510.

(١٣) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 2.
(راجع أيضاً) د. محمد الإدريسي العلمي المشيشي، ص ٢٠٥.

إذن العقوبات الإدارية، كنوع من الإجراءات الإدارية، تعد توسيعاً من جانب واحد لسلطة اتخاذ القرار بالنسبة للإدارة، وهذه السلطة تشمل تقرير أو تحديد وتطبيق وفرض عقوبات ضد الأفراد – والأشخاص المعنوية أيضاً – الذين ينتهكون قوانين النظام العام، ويتم استخدامها بشكل واسع في القانون البيئي، وقانون العمل، وقانون البناء والقانون التأديبي إلخ....(١٤).

الفرع الثاني
الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية

يتبادر إلى ذهن القارئ لأول وهلة التساؤل عن ماهية الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية العامة، هل هي الطبيعة نفسها التي تخضع لها القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة من خلال سلطاتها التأديبية تجاه موظفيها أثناء مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية والإخلال بها؟ أم أن لها طبيعة مختلفة عن ذلك؟

من خلال النصوص التشريعية والقضاء المقارن . كما سنرى . سوف يتبين لنا طبيعة هذه الجزاءات، على أنها قرارات إدارية بالمفهوم القانوني من حيث الجوانب الأساسية لها سواء أكانت موضوعية أم شكلية. هذا ما سوف نبينه من خلال البندين التاليين.

أولاً: الطبيعة القانونية الشكلية للجزاءات الإدارية العامة

من الثابت أن فكرة القرار الإداري من الموضوعات الهامة والجوهرية، باعتبارها إحدى المحاور الأساسية لأعمال الإدارة ونشاطها، من حيث الأثر الذي يحدثه إلى قسمين من الأعمال: القسم الأول: يتمثل في الأعمال المادية، والقسم الثاني: الأعمال القانونية.

فالأعمال المادية هي تلك الأعمال التي تأتي عن الإدارة ولكن لا تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية نتيجة لها، سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، بخلاف القانون الذي يرتب على أعمال الإدارة المادية نتائج وأحكام معينة.

أما الأعمال القانونية فهي تلك الأعمال أو التصرفات التي تأتي عن الإدارة قاصدة من ورائها إحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء مركز قانوني عام أو خاص أو تعديله أو إلغائه.

---

(١٤) كما في العقوبات التي تطبقها البلديات في تركيا. (راجع):
Yucel Ogurlu,Ibid. pp. 509. 510.

والأعمال القانونية تتخذ أحد المظهرين: الأول ما يتم بالإرادة المنفردة للإدارة، وتدعى القرارات الإدارية سواء التنظيمية أو الفردية، والثاني ما يتم بالتقاء إرادة الإدارة بإرادة أخرى، وتدعى العقود الإدارية(١٥).

وبالعودة إلى الجزاءات الإدارية فما استقر عليه الفقه هو أن الجزاءات تعتبر من حيث طبيعتها قرارات إدارية وليست قرارات قضائية(١٦).

وهذا ما أكد عليه القضاء الكويتي بقوله: "ولا تنهض حجة للقول بأن ما توقعه الجهة الإدارية من جزاء هو من طبيعة الحكم القضائي أو أشبه به(١٧).

أما الوضع في اليمن فقد نصت المادة (٢١) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م على أن: "يشترط لإصدار الجزاء الإداري ما يلي:

١ – أن يكون صادراً بالإجراءات المحددة قانوناً.

٢ – أن يكون مستوفياً لعناصر صحته من حيث الاختصاص و الشكل والسبب والمحل والغاية مع مراعاة التسبيب إذا نص عليه القانون".

كما نصت المادة (٢٣) منه على أن: "يحق لمن صدر ضده جزاء إداري التظلم منه أمام الجهة مصدرة الجزاء أو الطعن فيه أمام المحكمة المختصة".

يتضح مما سبق أن الجزاءات التي تصدر عن الإدارة هي قرارات إدارية يشترط أن تصدر وفق أسس ومعايير قانونية يحددها المشرع كالتسبيب مثلاً، وأن يكون مستوفياً لعناصر صحته (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية)، كما يجوز الطعن فيها كسائر القرارات الإدارية الأخرى التي تصدر عنها.

ثانياً: الطبيعة القانونية الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة

إن العقوبات بكل أشكالها المختلفة لا توقع إلا إذا كان لها أصل مشروع وعادل، وإذا كانت لها منفعة يمكن جنيها والحصول عليها من ورائها، وبهذا يكون غرض العقوبة هو التكفير عن الذنب والدفاع عن المجتمع(١٨).

---

(١٥) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة " الرقابة القضائية"، ١٩٨٥م، ص٩ وما بعدها.

(١٦) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، ص٤١٦.

(١٧) قضية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ دستوري، جلسة رقم ٢٠٠٧/٥/٢٧، منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، العدد (٨٢١)، السنة (٥٣).

(١٨) محمد بن عبد الرحمن الشدي، أثر الحكم الجنائي على ممارسة الحقوق السياسية، دراسة تأصيلية تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٩هـ، ٢٠٠٨م، ص ١٤٤.

والهدف من العقوبات أو الجزاءات الإدارية ليس حماية المصلحة العامة فقط، ولكن لمنع المخالفات الصغيرة في نطاق النظامين الاجتماعي والعام أيضاً، وفي الوقت نفسه، تهدف إلى الردع بنوعيه العام والخاص، وعليه فإن هدفها الأساسي هو وقف الجريمة الحالية أو منع الجرائم في المستقبل، وهذه العقوبات هي دائماً ذات طابع عقابي(١٩).

وعلى وجه الإجمال فإن الطبيعة العقابية متوافرة في الجزاءات الإدارية عموماً (التأديبية والتعاقدية والإدارية العامة) مع اختلاف هذه الطبيعة من جزاء لآخر(٢٠).

فالطبيعة العقابية للجزاء الجنائي (ردع عام وردع خاص) تكون متوفرة أيضاً في الجزاءات الإدارية عموماً(٢١).

وبالنسبة للردع العام يتفاوت فيه الناس بحسب نوع الجريمة المرتكبة، فالعقوبات المقررة لجرائم التهرب الضريبي والجمركي وللمخالفات عموماً لا تحدث درجة التخويف بذات القدر الذي تحدثه العقوبات في الجرائم. أما الردع الخاص فهو الذي ينصرف أثره مستقبلاً على المخالف بعد تنفيذ العقوبة(٢٢).

وما يؤكد لنا أيضاً الطبيعة العقابية الرادعة للجزاءات الإدارية العامة، ما يكون نتيجة مخالفة لأحكام المرور ولوائحه كتوقيف المخالف إدارياً أو سحب رخصة القيادة منه مؤقتاً(٢٣).

كما تتأكد الطبيعة العقابية (الردع) للجزاءات الإدارية العامة مع من رأى أن الصلح في الجرائم الاقتصادية جزاء إداري، لتكفل الدولة احترام القوانين الاقتصادية التي سنتها، وقد أسفر هذا التدخل عن خروج المشرع عن الأحكام العامة في قانون العقوبات ومن ذلك اتساع نطاق التجريم، وشمل ذلك قاعدة أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا

---

(١٩) Yucel Ogurlu, op.cit. pp. 509- 510.

(٢٠) د محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية دراسة فقهية قضائية مقارنة، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ص١٠١.

(٢١) Yucel Ogurlu, op.cit. pp. 509- 510.

(٢٢) د. أحمد لطفي السيد، الحق في العقاب (فلسفة الحق في العقاب، اقتضاء الحق في العقاب، صور رد الفعل العقابي) راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://dc120.4shared.com/img/J5jenfEm/preview.html

(٢٣) د. هاشم محمد نور عبدالله المدني، خفض الحوادث المرورية من خلال ضبط النظام والقانون، مركز الإعلام الأمني. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.policemc.gov.bh/reports/2011/April/6-4-2011/634377092974243730.pdf

بناء على قانون، إذ تخلى المشرع عن التجريم بقانون ولجأ إلى ذلك عن طريق اللائحة(٢٤).

فالصلح الجنائي يعد جزاء أو عقوبة مالية، ومن أجل تفادي الانتقادات التي وجهت إلى هذا النظام لتعارضه مع مبدأ قضائية العقوبة، توجه الفقه إلى تكييف الصلح في الجرائم الاقتصادية بالصفة العقدية أو تكييفه بأنه جزاء إداري(٢٥).

الفرع الثالث
الأساس التشريعي للجزاءات الإدارية العام

أولاً: دستورية الجزاءات الإدارية العامة

فعلى اعتبار أن الجزاءات الإدارية العامة لها نفس الطبيعة العقابية للجزاءات الأخرى كالجنائية، لكن لو تأملنا في المادة (٤٧) دستور الجمهورية اليمنية النافذ لعام ٢٠٠١ التي تنص على أن: "المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره".

فبالتأمل في ظاهر نص المادة (٤٧) (.....ولا عقوبة..... لصدوره) فهذا يثير الشك في أن لفظ العقوبة المذكور يقصد به أي عقوبة كانت سواء جنائية أم إدارية أم مدنية.

لكنه بقليل من التفكير والتروي يلاحظ على المشرع في المادة (٤٧) أنه قد ذكر قائلاً: (....وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات..... لصدوره) مما يزيل مبعث الشك الذي ذكرناه لأن الحكم القضائي الصادر في عقوبة معينة يكون قاصراً على العقوبة الجنائية دون غيرها من العقوبات التي تصدر بقرار إداري صادر عن الإدارة كالعقوبات الإدارية والتعاقدية باستثناء العقوبات التأديبية التي لم يذكر على أنها تخالف أحكام المادة (٤٧)(٢٦) وبالتالي لو كانت العقوبات أو الجزاءات المذكورة

(٢٤) د. مصطفى كامل كيره، الجرائم التموينية، القاهرة، د. ن، ١٩٨٣، ص.٧

(٢٥) سعادي عارف محمد صوافطة، الصلح الجنائي في الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٠، ص٥٧.

(٢٦) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص٤٦.

سلفاً . غير الجزاءات الجنائية . تشملها المادة (٤٧) لأصبحت غير دستورية لمخالفتها لنص المادة المذكور هذا من جانب.

ومن جانب آخر نصت المادة (٤٧) "المسؤولية الجنائية شخصية....." وبهذا يكون قد أخرجنا الجزاء المدني من نص المادة (٤٧) لأن شخصية العقوبة قد تكون منعدمة عند مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه.

وهذا ما أكدته المادة(٤) من القرار جمهوري بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن الإجراءات الجزائية بقولها أن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته و يفسر الشك لمصلحة المتهم، ولا يقضي بالعقاب إلا بعد محاكمة تجري وفق أحكام هذا القانون وتصان فيها حرية الدفاع". أيضاً المادة (٤٦٩) منه تنص على أن: "لا يجوز تنفيذ العقوبات والتدابير المقررة بالقانون لأية جريمة إلا بمقتضى حكم قضائي نهائي واجب التنفيذ صادر من محكمة مختصة". وهذا يؤكد لنا قضائية العقوبة الجنائية في التشريع اليمني.

فهذا يعني أن المتهم بجريمة مهما كانت جسامة الجريمة أو حجمها، يعد بريئاً حتى تثبت إدانته[٢٧].

أما المشرع الدستوري في الكويت فقد أورد في المادة (٣٢) من الدستور الكويتي بقولها: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون التي ينص عليها).

وبهذا يكون نص المشرع الدستوري الكويتي الذي أورده في المادة (٣٢) السالف ذكرها حتى ولو كان مغايراً لنص المادة (٤٧) من الدستور اليمني؛ لأنها لم تتضمن عبارة (ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي.....، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات).

إلا أن المشرع الدستوري الكويتي قد أكمل وجه الاتفاق مع نص المادة (٤٧) من الدستور اليمني، في المادة (٣٤) من الدستور قائلاً: (المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محكمة قانونية.....)، كما أورد المشرع الكويتي في المادة (١) من القانون رقم

---

(٢٧) رائد أحمد محمد، البراءة في القانون الجنائي "دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، بغداد، ٢٠٠٩م، ص١، (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
raed66@yahoi.com

١٧ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية على أنه: (لا يجوز توقيع عقوبة جزائية إلا بعد محاكمة تجري وفقاً للقواعد والإجراءات التي يقررها هذا القانون)[٢٨]. وبالتالي لا يثور الشك حول دستورية الجزاءات الإدارية العامة.

كما أكد القضاء في الكويت على التلازم والصلة بين شرعية العقوبة وشخصية العقوبة، بوصفها علاقة لا تنفصم[٢٩]. كما أن شرعية الجزاء مناطها أن يكون متناسباً مع الأفعال التي أثمها المشرع[٣٠].

كما أكد القضاء الكويتي بأن البراءة قاعدة أساسية تفرضها الفطرة[٣١]. أيضاً أقر المشرع الدستوري في دولة الكويت الشقيقة في المادة (٣٢) منه على أنه: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليه).

كما لا يعني نص المشرع بأنه: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون.....) أن يكون هذا النص هو المتضمن للنموذج التجريمي، وإنما يكفي أن يحيل النص القانوني – بمفهومه الضيق – لأي مصدر آخر ليكون الأخير هو المصدر للتجريم والعقاب، ولذا فإن مثل هذا الصياغة لا يعتد بها لجعل اللائحة مصدراً للتجريم والعقاب، إلا بموجب تفويض من قبل السلطة التشريعية، بمعنى آخر أن مثل هذه الصياغة لمبدأ الشرعية وإن كانت لا تسمح للائحة بأن تكون مصدراً أصيلاً للتجريم والعقاب، إلا أنها في الوقت نفسه تعترف لها بهذه الصفة بناء على تفويض من السلطة التشريعية بموجب نص قانوني بطبيعة الحال، وذلك في الحدود التي تقدرها

---

(٢٨) شبكة المعلومات القانونية للكويت (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.gcc-legal.org/mojportalpublic/CountryHome.aspx?country=1

(٢٩) قضية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧م دستوري – جلسة ٢٠٠٨/٤/٢٢م – منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، وزارة الإعلام، العدد (٨٦٨)، السنة (٥٤).

(٣٠) قضية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦م دستوري _ جلسة ٢٠٠٦/٧/٢٦م (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/6-2006LUBPNGSXIVAZGV-FAIENGMRRG.pdf

(٣١) قضية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥م دستوري _ جلسة ٢٠٠٥/٦/٢٢م. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/2-2005FPTTZQQIBHLZWKMSFA-VEQXJN.pdf

السلطة التشريعية وبالشروط التي يعنيها القانون الصادر منها، وهذا ما أكد عليه المشرع[٣٢] والقضاء الكويتيين[٣٣].

ثانياً: الاصطلاح في التشريع

١ – الاصطلاح في التشريع

في الحقيقة أن التشريعات المعاصرة لكثير من البلدان قد استخدمت الجزاء الإداري على نطاق واسع ولكن على نحو متباين، فقد تبنى بعضها نظاماً متكاملاً للجزاء الإداري كالقانون الجنائي الإداري الإيطالي رقم ٦٨٩، لسنة ١٩٨١، وقانون الجرائم الإداري الألماني رقم ٢، يناير لسنة ١٩٧٥، والمعدل في ١٠ أكتوبر ١٩٧٨، والمعدل، في ٢٠ أغسطس ٢٠٠٧ وهو قانون يتضمن نظاماً متكاملاً للجرائم الإدارية. وبذلك أصبحت الجرائم ذات تقسيم ثنائي بعد إخراج المخالفات من عداد الجرائم الجنائية[٣٤].

---

(٣٢) حيث نصت المادة (٣٤) من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت (٢٠٠٥/٥) على أنه: (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في قانون آخر تحدد اللوائح المشار إليها في المادة (٢٦) من هذا القانون العقوبات التي توقع على من يخالف أحكامها بالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار كويتي ولا تزيد على ألف دينار كويتي. واستثناء من العقوبات الخاصة بمخالفة لوائح تنظيم البناء تكون الغرامة عشرة آلاف دينار كويتي عن كل متر زيادة في المباني على مساحة البناء المرخص بها بالنسبة للمباني الاستثمارية والتجارية والصناعية والخدمية، أما بالنسبة لمباني السكن الخاص فتكون الغرامة خمسين ديناراً كويتاً عن كل متر زيادة في المباني على مساحة البناء المرخص بها.

ويجوز أن تتضمن اللوائح المشار إليها بالإضافة إلى عقوبة الغرامة وعقوبة المصادرة وسحب الترخيص نهائياً أو لمدة معينة والغلق النهائي أو لمدة معينة والإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة والهدم والترميم ورد الشيء إلى أصله. ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل من المقاول والمهندس المشرف عن تنفيذ أعمال البناء المسندة إليه بطريق الغش مما يؤدي إلى هلاك البناء كلياً أو جزئياً، وتكون العقوبة بالحبس لمدة لا تجاوز خمس عشرة سنة إذا أدى ذلك إلى حدوث خسائر في الأرواح).

(٣٣) قضية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥م دستوري – جلسة ٢٠٠٦/٦/١٢م. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/15-2005DOQXGMCYCMUZSTFMI-TYIYWYN.pdf

(٣٤) منها: مخالفة الأحكام المتعلقة بحرية المنافسة حيث خول القانون الصادر، في أول ديسمبر سنة ١٩٨٦، المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة لمجلس المنافسة الفصل في الممارسات التي ترتكب من بعض المشروعات الاقتصادية بقصد تعويق حرية المنافسة، وجعل من سلطته فرض جزاءات مالية على المخالفين، وكما نص المشرع الفرنسي كذلك على الجزاء الإداري لبعض المخالفات في مجال قانون العمل وقانون حماية البيئة، والنقل، والمواصلات، والقانون العام للضرائب. (راجع) د. أحمد براك، مرجع سابق.

فعلى الرغم من عدم وجود نظام عام ومتكامل للجرائم الإدارية، إلا أنه يمكن القول: بأن المشرع الفرنسي . كما سنرى . لم يكن بعيداً عن هذا الاتجاه، ومن أمثلة ذلك في إقرار الجزاء الإداري- بدلاً من الجزاء الجنائي- بالنسبة لبعض الأفعال في مجالات أخرى متعددة.

كما تقرر نظام الجزاءات الإدارية العامة في كثير من البلدان الأخرى كسويسرا ومصر على سبيل الاستشهاد(٣٥).

ففي جميع هذه المجالات لم تعد تفرض غرامات من قبل المحاكم الجنائية، بل من جانب السلطات الإدارية، ويمكن أن تستأنف لاحقاً أمام المحكمة الإدارية(٣٦).

وفي الكويت(٣٧) فقد استخدم المشرع الكويتي مصطلح الجزاءات الإدارية مواطن

---

(٣٥) حيث تقرر في سويسرا ما يعرف بالغرامات النظامية في مجال مخالفات قانون المرور، كما أعطي لرجل الشرطة سلطة توقيع الغرامة بالنسبة لبعض المخالفات البسيطة، وفي هولندا أصبحت العقوبات الإدارية أداة هامة في العقاب، في قوانين وسائل الإعلام، وقانون الضمان الاجتماعي، وقانون المنافسة وقانون الاتصالات السلكية واللاسلكية، وقوانين التدقيق أو المراجعة المالية.
أما في التشريع المصري، فقد تقرر الجزاء الإداري في المجال الضريبي في القانون رقم ٤٠٣، لسنة ١٩٥٤، في شأن المحال الصناعية والتجارية في المادة ١٢ في إعطاء مدير عام إدارة الرخص فرض عقوبة إيقاف المحل على المخالف، وقانون المرور رقم ٦٦، لسنة ١٩٧٣، في المادة١٤و٣٢و٤٢ في فرض عقوبات إدارية على المخالف من سحب الرخصة كعقوبة إدارية، كذلك نص المادة ١٩١ من قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧، لسنة ١٩٨١، في شأن تصالح الإدارة مع المخالف، القانون رقم ١١، لسنة ١٩٩١، والخاص بإصدار قانون الضريبية العامة على المبيعات، والقانون رقم ٩٥، لسنة ١٩٩٢، والخاص بإصدار قانون رأس المال في المادتين ٣،٣١ من فرض عقوبات إدارية على المخالف من منع الشركة من مزاولة نشاطها، أو توجيه تنبيه إلى الشركة (راجع) د. أحمد براك، مرجع سابق.

(٣٦) Rob Widdershoven, Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands, Netherlands Comparative Law Association, The Electronic Journal ofComparative Law, (vol. 6.4, December 2002), p. 446.

(٣٧) حيث ورد في القسم التاسع من المرسوم بالقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية مصطلح الجزاءات الإدارية، حيث أكدت المادة (٨٥) منه على أنه:
١- إذا خالف أحد البنوك أحكام نظامه الأساسي أو أحكام هذا القانون أو التدابير التي يفرضها البنك المركزي تنفيذا لأحكام هذا القانون، أو لم يقدم الوثائق والبيانات والمعلومات المفروض عليه تقديمها أو قدم بيانات غير مطابقة للحقيقة جاز أن تفرض عليه الجزاءات التالية: أ- التنبيه. ب- تخفيض تسهيلات التسليف الممنوحة له أو تعليقها. جـ- منعه من =

= القيام ببعض العمليات أو فرض أية تحديدات أخرى في ممارسة المهنة. د- تعيين مراقب مؤقت لمتابعة سير أعماله. هـ- شطبه من سجل البنوك.

٢- تفرض الجزاءات المنصوص عليها في البندين أ، ب بقرار من المحافظ، أما سائر الجزاءات فتفرض بقرار من مجلس إدارة البنك المركزي، كل ذلك بعد سماع إيضاحات البنك ذي الشأن، ويشترط لنفاذ الجزاءات المنصوص عليها في البنود جـ، د، موافقة وزير المالية عليها.

كما نصت المادة (٨٥) من القانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية على أنه:

١- إذا خالف أحد البنوك أحكام هذا القانون أو القرارات والتعليمات الصادرة تنفيذاً له، أو أحكام النظام الأساسي للبنك، أو لم يقدم الوثائق والبيانات والمعلومات المطلوب منه تقديمها إلى البنك المركزي، أو قدم بيانات غير مطابقة للحقيقة، جاز توقيع الجزاءات التالية: أ) التنبيه. ب) فرض جزاءات مالية على البنك، تتدرج تبعاً لمدى جسامة المخالفة، وبحد أقصى مقداره خمسون ألف دينار كويتي. ج) الوقف المؤقت لكل أو بعض العمليات التي يجريها البنك المركزي عادة مع البنوك. د) منع البنك من القيام ببعض الأعمال أو فرض أي قيود أخرى عليه في ممارسة النشاط. هـ) طلب عزل أو تغيير الموظف المسؤول عن المخالفة إذا كان من الموظفين المسؤولين عن العمل في قطاعات رئيسية في البنك. و) اعتبار عضو مجلس الإدارة المسؤول عن المخالفة فاقداً لصلاحية العضوية في مجلس إدارة البنك. ز) تعيين مراقب مؤقت لمتابعة سير العمل في البنك، ويحدد مجلس إدارة البنك المركزي صلاحياته واختصاصاته. ح) حل مجلس إدارة البنك وتعيين مفوض لإدارة البنك لحين انتخاب مجلس إدارة جديد. ط) الشطب من السجل.

٢- تفرض الجزاءات المنصوص عليها في البندين (أ) و (ج) بقرار من المحافظ، وتفرض الجزاءات المنصوص عليها في البنود (ب) و (د) و (هـ) و (و) و (ز) و (ح) بقرار من مجلس إدارة البنك المركزي، ويفرض الجزاء المنصوص عليه في البند (ط) بقرارمن وزير المالية بعد موافقة مجلس إدارة البنك المركزي، كل ذلك بعد الاطلاع على إيضاحات البنك ذي الشأن.

وتؤول إلى الخزانة العامة أي أموال يكون قد حصل عليها البنك المخالف نتيجة لما وقع من مخالفات، ما لم يكن قد تعلق بها حق للغير، كما تؤول إلى الخزانة العامة أي منافع مالية يكون قد حصل عليها عضو مجلس الإدارة أو موظف في البنك بسبب ما وقع من مخالفات. ويضع مجلس إدارة البنك المركزي القواعد والأسس التي يتم الاستناد إليها لتحديد مقدار الأموال التي تؤول إلى الخزانة العامة.

٣- يكون كل عضو مجلس إدارة في البنك المخالف، ورئيس الجهاز التنفيذي وكل من المدراء العامين، ونوابهم ومساعديهم، ومديري القطاعات، ومديري الفروع . كل في حدود اختصاصه - مسؤولاً عن كل فعل عمدي وقع منه وتسبب في مخالفة البنك لأحكام هذا القانون أو القرارات والتعليمات الصادرة تنفيذاً له أو أحكام النظام الأساسي للبنك، أو عدم تقديم الوثائق والبيانات والمعلومات المطلوب منه تقديمها إلى البنك المركزي، أو قدم بيانات غير مطابقة للحقيقة.

ويتحمل المسؤول عن المخالفة كافة الأضرار التي لحقت بالبنك أو المساهمين فيه أو الغير، كأثر وقع عليهم من جراء المخالفة.

متعددة؛ أهمها نص المادة (٨٥) من المرسوم بالقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية، والذي كان يتضمن في القسم التاسع منه مصطلح الجزاءات فقط.

كما ورد أيضاً مصطلح الجزاءات الإدارية العامة في القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة[٣٨].

إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فقد ورد مصطلح العقوبة في بعض التشريعات الكويتية، ولكن المراد منها هو محل الدراسة، أي الجزاءات الإدارية العامة، من هذه التشريعات، القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٦ في شأن تنظيم مهنة الصيدلة وتداول الأدوية[٣٩]. والقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت[٤٠].

---

(٣٨) حيث نصت المادة (٣٩) منه على أنه يجوز للهيئة أن توقع أحد الجزاءات الإدارية التالية على المنشآت والحرف الصناعية إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية: ١- التنبيه. ٢- الإنذار. ٣- الحرمان من الامتيازات الممنوحة كلياً أو جزئياً ويجوز للمنشأة أو الحرفة إذا عدلت عن المخالفة طلب إعادة النظر في قرار الحرمان. ٤- الإيقاف الإداري. ٥- إلغاء الترخيص في الحالات المنصوص عليها في المادة ٤١ من هذا القانون، وتصدر هذه الجزاءات بقرار من مجلس الإدارة ويجوز له أن يفوض مدير عام الهيئة في توقيع جزائي التنبيه والإنذار.

(٣٩) حيث ورد في المادة (١٧) منه أن تنشأ بوزارة الصحة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من ينوب عنه وعضوية اثنين من الوكلاء المساعدين المعينيين بشئون الأدوية، ورئيس الجمعية الصيدلية أو من ينوب عنه وعضو من الإدارة القانونية بالوزارة، تختص بالنظر في المخالفات التي تقع في غير ما ذكر في المادتين (١٤)، (١٥) من هذا القانون، ويجوز لها توقيع العقوبات الآتية: ١- الإنذار. ٢- الوقف عن العمل مدة لا تجاوز سنة. ٣- إلغاء الترخيص بمزاولة المهنة.٤- شطب الاسم من السجل. ٥- غلق المكان مدة لا تزيد على ستة أشهر وفي جميع الأحوال يجب أن تكون القرارات مسببة.

(٤٠) لقد ورد في الباب الثالث من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت في المواد من (٣٤ - ٣٧). حيث نصت المادة (٣٤) منه على أنه: (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في قانون آخر تحدد اللوائح المشار إليها في المادة (٢٦) من هذا القانون العقوبات التي توقع على من يخالف أحكامها بالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار كويتي ولا تزيد على ألف دينار كويتي. واستثناء من العقوبات الخاصة بمخالفة لوائح تنظيم البناء تكون الغرامة عشرة آلاف دينار كويتي عن كل متر زيادة في المباني على مساحة البناء المرخص بها بالنسبة للمباني الاستثمارية والتجارية والصناعية والخدمية، أما بالنسبة لمباني السكن الخاص فتكون الغرامة خمسين ديناراً كويتاً عن كل متر زيادة في المباني على مساحة البناء المرخص بها، ويجوز أن تتضمن اللوائح المشار إليها بالإضافة إلى عقوبة الغرامة وعقوبة المصادرة وسحب الترخيص نهائياً أو لمدة معينة والغلق النهائي أو لمدة معينة والإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة والهدم والترميم ورد الشيء إلى أصله. =

كما أورد المشرع الكويتي الجزاءات الإدارية العامة ضمن مصطلح العقوبات التأديبية، في المادة (١٢) من القانون[٤١] رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤ في شأن مزاولة مهنة

= ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل من المقاول والمهندس المشرف عن تنفيذ أعمال البناء المسندة إليه بطريق الغش مما يؤدي إلى هلاك البناء كلياً أو جزئياً، وتكون العقوبة بالحبس لمدة لا تجاوز خمس عشرة سنة إذا أدى ذلك إلى حدوث خسائر في الأرواح.

كما نصت المادة (٣٥) منه على أن: (يعاقب المخالف بغرامة لا تقل عن دينار كويتي ولا تزيد على عشرة دنانير كويتية عن كل يوم يمتنع فيه عن تنفيذ ما قضى به الحكم من إزالة أو تصحيح الأعمال أو الهدم أو الترميم أو التجميل أو رد الشيء إلى أصله وذلك بعد انتهاء المدة التي تحددها البلدية لتنفيذ الحكم، وتتعدد الغرامة بتعدد المخالفات ولا يجوز الحكم بوقف تنفيذ ما قضى به من العقوبات التكميلية المذكورة، وتبدأ المدة المقررة للتنفيذ على المالك الجديد من تاريخ انتقال الملكية إليه وتطبق في شأن المالك الأحكام الخاصة بتلك الغرامة، ولا تسري أحكام هذه المادة على الأحكام التي اتخذت في شأن تنفيذها الإجراءات الجنائية في تاريخ سابق على العمل بهذا القانون).

كذلك نصت المادة (٣٦) منه على أن: (يكون للموظفين الذين يعينهم الوزير المختص لضبط المخالفات المنصوص عليها في المادة (٢٧) صفة الضبطية القضائية، ولهم في سبيل تأدية أعمالهم حق دخول الأماكن والمحلات العامة وضبط المخالفة والمواد موضوع المخالفة وتحرير المحاضر اللازمة وإحالتها إلى الجهة المختصة، ولهم أن يستعينوا بأفراد القوة العامة، ولمدير عام البلدية أو من يفوضه عند الضرورة في الأحوال التي يجوز فيها الحكم بالغلق أن يصدر أمراً كتابياً بذلك).

هذا بالإضافة إلى نص المادة (٣٧) منه فقد نصت على أن: (يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي. وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية، ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها).

(٤١) والتي نصت على أن: (تختص اللجنة المنصوص عليها في المادة السادسة بالنظر فيما يرتكبه المصرح لهم بمزاولة مهنة التمريض من مخالفات لأحكام هذا القانون فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في المادة السابقة، ويجب إعلان المخالف للحضور أمام اللجنة وسماع أقواله بشأن ما نسب إليه، ولهذه اللجنة أن توقع العقوبات التأديبية الآتية: ١- لفت نظر. ٢- الإنذار. ٣- الوقف عن مزاولة المهنة لمدة لا تجاوز ستة أشهر. ٤- سحب الترخيص وشطب الاسم من السجل، ويجب اعتماد العقوبة التأديبية من وزير الصحة العامة.).

التمريض بالكويت والذي يؤكد لنا أن روح المشرع الكويتي في المادة (١٢) السالف ذكرها هو الجزاءات الإدارية العامة لا العقوبات التأديبية؛ هو أن علاقة مزاول مهنة التمريض لا تربطه بوزارة الصحة رابطة وظيفية معها، كما يمكن أن نستشف ذلك من خلال نص المادة (٤) من القانون رقم ٢٣ المذكور، والتي نصت على أن: (من يرغب في الحصول على ترخيص بمزاولة مهنة التمريض في الكويت عليه أن يقدم طلباً إلى وزارة الصحة العامة مشفوعاً بالمستندات الآتية:

١.....، ٢- ....، ٣- ....، ٤- ....، ٥- ..... شهادة الجنسية أو جواز السفر مع ثلاث صور شمسية.

والوضع في اليمن لا يختلف كثيراً عما سبقه من تشريعات، فقد استخدم المشرع اليمني مصطلح الجزاءات الإدارية العامة في مواطن متعددة قاصداً بذلك الجزاءات الإدارية العامة التي توقعها الإدارة في غير مجالي الجزاءات التأديبية والتعاقدية.

لهذا كان لزاماً علينا أن نبين مصطلح الجزاءات الإدارية العامة عن بقية المصطلحات الجزائية المذكورة سلفاً كما سنبينه في حينه.

ومن أمثلة ذلك التشريعات اليمنية التي ذكرت لفظ الجزاءات الإدارية، القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادرة بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م فقد أوردت لفظ الجزاءات الإدارية في المادة (٢١) منها بقولها: "يشترط لإصدار الجزاء الإداري ما يلي: ١..... ٢....." ومواد أخرى متفرقة منه[٤٢]، رغم هذا إلا أن المشرع اليمني قد أورد في نفس التشريع المذكور سلفاً في المادة (١١) منه[٤٣] عنواناً للفصل الخامس باسم العقوبات والذي ينطوي في حقيقته تحت مظلة الجزاءات الإدارية العامة حتى وإن أورد لفظ العقوبات، وذلك يرجع للأهمية التي يعكسها عنوان التشريع المذكور تحت مسمى قانون المخالفات، ونستوحي من ذلك أن كل من يخالف أحكامة سواء أكان شخصاً

(٤٢) راجع أحكام المواد من ٢١ إلى ٢٤، أيضا المادة ٢٨.

(٤٣) التي تنص على أن: "العقوبات التي يمكن توقيعها على المخالف هي: ١- الغرامة التي لا تقل عن ثلاثمائة ريال ولا تزيد على عشرة آلاف ريال. ٢- الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية. ٣- إغلاق المحل نهائياً أو بصورة مؤقتة. ٤- سحب الترخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة. ٥- المصادرة. ٦- رد الشيء إلى أصله. ويحدد القرار الصادر بالمخالفات العقوبة التي توقع على مرتكبها من بين العقوبات سالفة الذكر، كما يجوز أن يقرر نشر المخالفة على نفقة المخالف وتتعدد العقوبات بتعدد المخالفات.

طبيعياً أم معنوياً يخضع للجزاء الإداري العام المتمثل في إغلاق المحل نهائياً أو بصورة مؤقتة، أو سحب الترخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة، عقوبة الغرامة التي لا تزيد عن عشرة آلاف ريال كما هو موضح في المادة (٢٢) منه أيضاً[٤٤] إلى جانب الجزاء الجنائي كما سنرى في حينه.

كما نص المشرع اليمني على مصطلح الجزاءات الإدارية في المادة (٣٢/ب) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث[٤٥].

وجدير بالذكر أن المشرع اليمني قد يستخدم عبارات وألفاظ ومصطلحات مختلفة عن الغاية التي يريدها أو يهدف من ورائه؛ كاستخدامه مثلاً لفظ أو مصطلح العقوبات التأديبية الوارد في المادة (٣٤)[٤٦] من القرار الجمهوري بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٩١م والمعدل بالقانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٣م بشأن تنظيم السجون على أن: "يمنح مدراء السجون سلطة فرض العقوبات التأديبية على كل مسجون خالف الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب هذا القانون واللائحة المنفذة له[٤٧].

---

(٤٤) تنص المادة (٢٢) منه على أنه: "فيما عدا عقوبة الغرامة التي لا تزيد عن عشرة آلاف ريال وبما لا يخل أو يتعارض مع أحكام القوانين النافذة على الجهات الحكومية كلٍ فيما يخصها ومتى كانت مخولة قانوناً بتطبيق العقوبات المبينة في الفقرتين (٤،٣) من المادة (١١) من هذه اللائحة اتباع الإجراءات الآتية: ١- إبلاغ المخالف بالمخالفة المنسوبة له والجزاء المقرر لها قانوناً. ٢- إبلاغ المخالف كتابة بتصحيح وضعه أو إزالة المخالفة خلال المدة المحددة قانوناً. ٣- تمكين المخالف من الدفاع عن نفسه، وإفساح المجال له لتقديم أدلته، وإعطائه المدة اللازمة لذلك وفقاً لما تحدده القوانين النافذة، فإذا امتنع أو لم يحضر في الموعد المحدد لسماع دفاعه جاز للجهة المختصة إصدار الجزاء المقرر قانوناً بعد الاطلاع على الأوراق والتحقيقات التي أجريت وبالشروط المبينة في المادة.

(٤٥) والتي تنص على أن: "لا يحول تطبيق العقوبات والغرامات المنصوص عليها في الباب من: أ- الحكم بالتعويض و/أو التكاليف المستحقة للهيئة أو لأية جهة أخرى وفقاً لأحكام هذا القانون. ب- تطبيق الجزاءات الإدارية على المخالفات غير المتعمدة لأحكام هذا القانون وفقاً للائحة الخاصة بذلك. ج- المسائلة الجنائية إذا ترتب على ارتكاب المخالفة فعل جنائي.

(٤٦) تم تعديله بموجب القانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٣م.

(٤٧) وذلك على النحو التالي: ١ - الحرمان من المشاركة في الفعاليات الرياضية والترفيهية لمدة لا تزيد على شهر واحد ويتبع ذلك خصم مالا يزيد على سبع درجات من السلوك. ٢ - الحرمان من المراسلات لمدة لا تزيد على شهرين ويتبع ذلك خصم مالا يزيد على سبع درجات من السلوك. ٣- الحرمان من شراء المواد الاستهلاكية المسموح بها لمدة لا تزيد على شهر واحد ويتبع ذلك خصم مالا يزيد على سبع درجات من السلوك. ٤- الحرمان من الزيارة الدورية مرتين ويتبع ذلك خصم مالا يزيد على خمس درجات من السلوك. ٥- الحجز الانفرادي لمدة لا تزيد على أسبوعين ويتبع ذلك خصم مالا يزيد على خمس عشرة درجة من السلوك.

فمن المؤكد أن علاقة المسجون بمصلحة السجون أو بالمؤسسة العقابية ليست بالرابطة التي تربط الموظف الذي يعمل في إحدى مؤسسات الدولة بها، ومن ثم إذا أخل بأحد واجباته الوظيفية تقع عليه المسؤولية ومن ثم العقوبة التأديبية ضده، وبهذا نصل إلى نتيجة مؤداها أن المشرع أراد الجزاء الإداري العام لا العقوبات التأديبية التي تقع على الموظفين الخاضعين لقانون هيئة الشرطة(٤٨).

يتبين مما سبق أن المشرع اليمني لم يستخدم اصطلاحاً محدداً للجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب، رغم أن المشرع قد أقرها في تشريعات عدة وإن كانت بألفاظ مغايرة لمصطلح الجزاءات، وإن كان قد استخدم مصطلح الجزاءات الإدارية في بعض القوانين كما بينا ذلك سلفاً.

إذاً وبعد تأكيدنا لدستورية الجزاءات الإدارية في اليمن، وفضلاً عما أشرنا إليه سلفاً فقد أقر المشرع اليمني الجزاءات الإدارية العامة أيضاً في تشريعات أخرى متباين(٤٩) في تشريعات مختلفة بالصورة التي تعني البحث محل الدراسة.

---

(٤٨) وللاستدلال على المغايرة في المصطلح أيضاً ما ورد في المادة (١/٤٦) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن البعثات والمنح الدراسية بقولها: "لا يحول تطبيق عقوبة إيقاف صرف الحقوق والامتيازات المالية أو الحرمان منها دون حق الوحدة الإدارية أو اللجنة المختصة بمساءلة الموفد وتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة".
كذلك نصت المادة(٢/أ) من قرار رئس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات الإدارية على أن: "تسري أحكام هذه اللائحة على الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية أينما كانت مواقع وظائفهم". رغم صدور هذا القرار والمنطوي تحت عنوان الجزاءات والمخالفات الإدارية، إلا أن هذا العنوان لا يعنينا في بحثنا هذا، فالجزاءات والمخالفات الإدارية التي تعنينا هي تلك الجزاءات التي تصدر عن الإدارة ضد كل من يخالف أحكام القوانين واللوائح عموماً ممن لا تربطهم مع الإدارة أي صلة أو رابطة كرابطة الوظيفة العامة أو رابطة التعاقد.
أيضاً نصت المادة (٨٩) قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م والمعدل بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٠م والمعدل أيضاً بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن السلطة المحلية على أن: "يكون مدير عام المديرية رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المديرية من حيث أدائهم لواجباتهم ومهامهم الوظيفية وله سلطة اقتراح تعيينهم ونقلهم وترقياتهم، كما يتمتع بحق إحالتهم للتحقيق والتأديب وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

(٤٩) القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة وصحة البيئة والعقوبة عليها. كذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها. أيضاً قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٨م بشأن مخالفات أسعار بيع الخبز والعقوبات المقررة عليها.

الفرع الرابع
التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والصور الأخرى المشابهة لها

يتضح مما سبق أن الجزاءات الإدارية العامة قد تتشابه وقد تختلف مع بعض المسميات المختلفة (الجزاءات الجنائية، الجزاءات التأديبية، الجزاءات التعاقدية، الجزاءات المدنية)، في كثير من المسائل نوجز البعض منها بصورة سريعة نظراً لاتساع موضوع البحث على النحو التالي:

١ – تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية

الجزاء التأديبي هو العقوبة التي توقع على مَنْ أخلَّ بواجبه الوظيفي، أو خرج على مقتضيات الوظيفة ومس كرامتها، بحيث لا يمكن أن يصيب الجزاء التأديبي غير الموظف ممن لم تثبت له هذه الصفة التنظيمية، والقاعدة في أغلب النظم أنه لا يجوز توقيع الجزاء في حالة انعدام وجود رابطة التوظيف بين الموظف والإدارة، سواء في الماضي أو الحاضر(٥٠).

ومن هنا يتضح أن الموظف يخضع لسلطة رئاسية عليا وذلك لمصلحة الجماعة(٥١).

ويهدف الجزاء التأديبي إلى انضباط سير المرافق العامة بالدولة، ودوام استمرارها وانتظامها، وهذا الهدف يجعل الجزاء التأديبي مختلفاً عن أي نظام عقابي آخر، ومنها الجزاءات الإدارية العامة فتحقيق الفاعلية لا يعني مجرد الردع الذي هو هدف أساسي من فرض العقوبة في قانون العقوبات وإنما يتعدى ذلك إلى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمراً ممكناً بهدف إعادة النظر في التشريع وإصلاح الخلل في التنظيم الإداري(٥٢).

وترتكز فلسفة النظام التأديبي على فكرة التأديب وحدها، دون فكرة الردع،

---

(٥٠) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية "دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥م، ص٦٤، ٦٥.

(٥١) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٥٢) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية " دراسة مقارنة، رسالة ماجستير "، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط الدراسات العليا، عمان، الأردن، ٢٠١٠م، ص٧٨، ٨٣، د. فيصل عقله شطناوي، علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية. (راجع): الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

http://www.wasmia.com/jazy/adm02.pdf

فالغرض من التأديب غرض شخصي مقصود به شخص المذنب، بغرض تقويم المذنب وإصلاحه، حتى لا يعود للخطأ مرة أخرى، ولا بد أن يهدف التأديب إلى بحث الأسباب الدافعة لارتكاب المخالفة، لمنع وقوعها أو تكرارها(٥٣).

كما تتجلى أهم الفروق بين الجزاءات الإدارية العامة والجزاءات التأديبية في أن الأولى لها صفة العمومية شأنها شأن الجزاءات الجنائية التي توقع على كل المخالفين لأحكام القوانين واللوائح، كما تتميز الجزاءات الإدارية العامة بأنها توقع على المخالفين الذين لا تربطهم بالإدارة رابطة عقدية أو وظيفية، بخلاف الجزاءات التأديبية التي تنزل على كل من خالف أحكام القوانين واللوائح من الموظفين الذين تربطهم مع الإدارة رابطة الوظيفة العامة.

٢ – تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية

تملك الإدارة سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها إذا قصر في تنفيذ التزاماته، سواء امتنع عن التنفيذ أو تأخر فيه أو نفذ الالتزام على غير الوجه المطلوب أو أحل غيره محله في التنفيذ دون موافقة الإدارة.

وتخضع سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها لنظام قانوني خاص هو نظام القانون العام في العقود الإدارية، إذ أن ضرورة الحرص على سير المرافق العامة بانتظام واطراد تستلزم التشدد في التعامل مع المتعاقد لإجباره على تنفيذ العقد بدقة، ولما كانت الإجراءات المعروفة في قواعد القانون الخاص كالفسخ والتنفيذ العيني مع التعويض لا تكفي للحيلولة دون إخلال المتعاقد، استلزم أن تتمتع الإدارة بهذا الحق تحقيقاً للمصلحة العامة.

وتنبع فكرة الجزاءات الإدارية من مفهوم امتياز أو صلاحيات السلطة العامة المتأصلة في الوظيفة التنفيذية للإدارة، ولا سيما سلطة إصدار اللوائح، وهذا المنطق ينطبق على المؤسسات المستقلة المسؤولة عن "مهمة خدمة الجمهور"(٥٤).

من أجل الحفاظ على حسن سير المرافق العامة، ومن غير الممكن أن تتنازل الإدارة عن هذه السلطة لا جزئياً بتقييد حقها في اتباع أنواع معينة من صور

(٥٣) راجي محمد سلامة الصاعدي، أغراض العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدعوة والإعلام، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، ١٤٠٦ – ١٤٠٧ هـ، ص ٨٧، ٨٩.

(٥٤) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 4.

الجزاءات ولا كلياً، وتتمتع بسلطة تقديرية في فرض هذه الجزاءات لا يقيدها في ذلك إلا المصلحة العامة(٥٥).

٣ – تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري

لقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة، الأولى منها سلبية تتمثل بالضبط الإداري والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إيجابية تتمثل بإدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم(٥٦).

فالضبط الإداري في معناه العام هو تنظيم وقائي، وبهذا يختلف عن أي نظام قانوني آخر – ومنها نظام الجزاءات الإدارية العامة – الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات(٥٧).

وبهذا يتفق الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في أن كل منهما ينصرف إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة بغرض المحافظة على النظام العام بمدلولاته المعروفة، وهي، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وذلك رغم اختلاف وسائل كل منهما في هذا الخصوص، حيث تتمثل في الضبط الإداري في التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية (قرارات ولوائح وزارية فردية، أو تنظيمية بدون نص تشريعي إذا كانت أهداف الضبط تتطلب ذلك)، بينما تتمثل في الضبط التشريعي في القوانين التي يسنها البرلمان، إلا أن ذلك لا يعني خروج السلطة التنفيذية أو الإدارة عن القانون، بل لا بد عليها أن تتقيد بمبدأ تدرج القوانين، فكل ما يصدر عنها من أعمال قانونية لا بد من أن يستند إلى قانون.

ومن صور الضبط الإداري التي بينها المشرع اليمني قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م في اليمن بشأن لائحة تنظيم صناعة وتجارة الأدوية

---

(٥٥) سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://forum.law-dz.com/index.php?showtopic=2489&mode=threaded

(٥٦) نشاط الإدارة العامة راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.hrdiscussion.com/hr30646.html
خام الله محمد علي، بحث حول الضبط الإداري، جامعة التكوين المتواصل بمركز ورقلة، وزارة التعليم العالي والبحث والعلمي، الجزائر، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ص ٤. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://irbd.hooxs.com/t20320-topic

(٥٧) زانا جلال، حدود سلطات الضبط الإداري، راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.barasy.com/pages-187.html

والمستلزمات الطبية وما في حكمها[٥٨] كما نص في المادة (٤٦) منه أنه: "للوزير بناءً على عرض الهيئة أن يصدر قراراً بحظر دخول أو تداول أي مادة أو مستحضر صيدلاني يرى في تداوله إضراراً بالصحة العامة".

ومن أمثلة الضبط التشريعي كما هو واضح من نص المادة (٩/د)[٥٩] من القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢م في اليمن بشأن التجارة الخارجية على أن: "للوزير بعد موافقة مجلس الوزراء أن يصدر قرارات وزارية بمنع استيراد بعض السلع لمدة محددة أو تحديد الكمية أو القيمة المسموح باستيرادها أو تقييدها ببعض الشروط، أو اتخاذ غيرها من الإجراءات لتحقيق الأهداف التالية لتنفيذ القوانين والأنظمة والسياسات المتعلقة بالأمن والصحة والأخلاق العامة، وكذلك تطبيق القواعد والأنظمة التي يحددها الوزير والمتعلقة بمراقبة استيراد السلع وتصنيفها والتأكد من أسعارها وتحديد شروط استيرادها وبيعها لتأمين المصلحة العامة".

فإذا كان الضبط الإداري يتفق ويختلف مع الضبط التشريعي في بعض المسائل كما رأينا فإنه أيضاً يختلف ويتفق مع الضبط القضائي أيضاً، فبالنسبة لأوجه الاختلاف حيث يكون في الحالة الأولى (الضبط الإداري) إجراءً وقائياً مانعاً من وقوع الجريمة أو المخالفة التي يعاقب عليها القانون أو لم يكن كذلك، وفي الثانية (الضبط القضائي) يكون إجراء علاجياً أو قمعياً لاحقاً على وقوع المخالفة الإدارية العامة، أو الجريمة.

كما يظهر الاختلاف في المنازعات القضائية الناشئة عن كل منهما، ففي الحالة الأولى، القضاء الإداري هو المختص بها، أما في الثانية، فإن القضاء العادي هو المختص بها.

أما بالنسبة لأهم صور الاتفاق بينهما فيتمثل في الأشخاص القائمين بالضبط الإداري، فقد يكونون – في بعض الأحيان – هم أنفسهم القائمون بأعمال الضبط القضائي أيضاً.

وإذا كان الوزير لا يعد من هيئات الضبط القضائي بل من هيئات الضبط الإداري فقد نصت المادة (٣٤) من قرار وزير السياحة رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٦م في

(٥٨) الجريدة الرسمية العدد الرابع والعشرون (الجزء الأول) الصادر بتاريخ ١٩/ذو القعدة/ ١٤٢٥هـ الموافق٣١/ديسمبر/ ٢٠٠٤م.

(٥٩) تم إلغاء المادة (٩) بموجب القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن التجارة الخارجية.

اليمن بشأن اللائحة المنظمة لأعمال المنشآت الفندقية السياحية على أنه: "يجوز للوزير بقرار مسبب إلغاء الترخيص باستغلال وإدارة أي منشأة فندقية أو سياحية إذا ثبت مخالفتها لأحكام القانون أو لقواعد الآداب العامة أو إتيان أعمال ضارة بسمعة البلاد، أو يكون من شأنها المساس بأمنها واستقرارها، ولصاحب المنشأة حق اللجوء إلى القضاء".

رغم أن الإجراء الذي يتخذه الوزير وفقاً للمادة (٣٨) السالفة ذكرها هو إجراء لاحق لا إجراء وقائي، وبهذا يتفق الضبط الإداري في هذه الحالة مع الضبط القضائي، إلا أن الغريب أن الوزير ليس من سلطات الضبط القضائي فضلاً عن الإجراء (إلغاء الترخيص) من سلطات الضبط الإداري لا من سلطات الضبط القضائي كالاستيقاف مثلاً والتفتيش، وبهذا نكون أمام خلط واضح بين ما ذكر.

إلا أن الحقيقة التي يبتغيها المشرع اليمني في ما سبق هو الترابط بين الجزاءات الإدارية العامة والضبط الإداري، حيث يتخذ – المشرع اليمني أحياناً – الجزاءات الإدارية العامة في صورة ضبط إداري، والعلة في ذلك إما لصلتها بالنظام العام أو أحد مدلولاته وبهذا تتفق مع الضبط الإداري هذا من ناحية، وإنزال أو توقيع الجزاءات الإدارية العامة نتيجة لمخالفة أحكام القانون من ناحية أخرى، وهذا واضح من خلال نص المادة (٣٨) المذكورة.

رغم الاختلاف بين الجزاءات الإدارية العامة والضبط الإداري؛ فقد تتفق الأولى مع الثانية في كون الأولى لها طبيعة وقائية في الحالات التي قد يقتضي المشرع ذلك كما هو الحال في الحد من الجرائم الاقتصادية، حيث تساعد بشكل فعال على الحد من الأضرار التي يسببها الأشخاص الطبيعية والمعنوية(٦٠).

كما تتخذ الجزاءات الإدارية أيضاً كإجراء له صفة الضبط الإداري عندما تهدف هذه الجزاءات إما لمواجهة احتمال ارتكاب جريمة اقتصادية أو الاستمرار فيها، كإغلاق مصنع أو محل غير مستوف للشروط القانونية، أو منع شخص من مزاولة مهنة إذا كان هناك احتمال إقدامه على ارتكاب جريمة، وإما إلى معالجة وضع لا يتفق مع السياسة الاقتصادية للدولة، وتبرر الجزاءات الإدارية بأن بعض أوجه النشاط الاقتصادي يحتاج لسرعة وحسم في مواجهة ما قد يؤدي إليه من إضرار بالمصالح

(٦٠) رامي يوسف محمد ناصر، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا، نابلس – فلسطين، ٢٠١٠م، ص ٤٦.

الاقتصادية للمجتمع، ومن البديهي أن تخضع هذه الجزاءات لرقابة القضاء للحيلولة دون اتخاذها وسيلة للكيد والمساس بحقوق الغير والإضرار به دون مبرر(٦١).

١ – تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الجنائية

من خلال توضيح الطبيعة الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة – كما سبق بيانه – يتضح أن كلاً من الجزاء الإداري والجزاء الجنائي يتفقان في الطبيعة العقابية، فضلاً عن أن كلاً منهما يوقع نتيجة مخالفة أحكام القانون أو اللائحة مع الاختلاف في صفة القانون، ففي الأول تكون المخالفة لأحكام القانون الإداري . وأحيانا القوانين المالية والتشريع الضريبي . وفي الثاني تكون المخالفة لأحكام قانون العقوبات، وتكون طبيعة المخالفة بالنسبة للمخالفين صفة العمومية دون أن تحدد أن يكون ذلك مقصوراً على الموظفين كما في الجزاءات التأديبية أو على المتعاقدين مع الإدارية كما في الجزاءات التعاقدية.

كما أوضح القضاء في الكويت بأن تصرف الإدارة أو عملها لا يندرج في مفهوم الخصومة التي ترتبط سلامة تنظيمها – في المجال الدستوري – باستيفائها ما يلزم توافره في الخصومة القضائية بصفة عامة من ضمانات أساسية يقررها الدستور(٦٢).

رغم التشابه الكبير بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي إلا أن هناك فروقاً بينهما، فأول هذه الفروق من حيث السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، ففي الأول الإدارة تكون هي المختصة بتوقيعه، وفي الثاني القضاء يكون هو المختص بتوقيعه وفقا لمبدأ قضائية العقوبة(٦٣).

ونتيجة لذلك، ليست الإدارة مطالبة بإثبات المخالفة وفقا للمعايير الجنائية وليست مقيدة بإجراءات المحكمة الجنائية، وهذا يوفر آلية بديلة للتطبيق يمكن أن تكون أكثر فعالية من حيث التكلفة، في الوقت المناسب والعملي(٦٤). وهذا الوضع لا يتوقع حدوثة في العقوبات الجنائية التي تتطلب إجراءات لإثبات المخالفة أو الجريمة، فضلاً عن تدخل النيابة العامة لمباشرة الدعوى فيها.

---

(٦١) الجرائم البنكية. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://crimestoryanalyst.blogspot.com/2011/03/blog-post_8407.html

(٦٢) قضية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ دستوري، جلسة رقم ٢٠٠٧/٥/٢٧، منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، العدد (٨٢١)، السنة (٥٣).

(٦٣) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. pp. 1-2.

(٦٤) Ibid.

ومن أهم صور الاختلاف أيضاً المصلحة المحمية، حيث يسعى المشرع من وراء تجريم الأفعال الجنائية وتوقيع العقوبة الجنائية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وصيانة أمن المجتمع، والمحافظة على مصلحة الجماعة وصيانة قيمها الأخلاقية(٦٥). في حين الجزاء الإداري العام يحمي مصالح إدارية لا شأن لها بالقيم والأخلاق(٦٦).

٢ – تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات المدنية

تعرف العقوبة المدنية بأنها العقوبة التي تفرضها المحاكم بتطبيق الإجراءات المدنية عليها. ومن المفهوم على نطاق واسع أن العقوبات الإدارية هي العقوبات المفروضة من قبل الإدارة دون التدخل من قبل المحكمة أو هيئة التحكيم(٦٧).

من أوجه الاختلاف بين الجزاء الإداري والجزاء المدني هو أن الجزاء المدني يترتب على مخالفة قاعدة من قواعد القانون الخاص، أما الجزاء الإداري فيترتب على مخالفة أحكام القانون الإداري، قد يكون الجزاء المدني في صورة تعويض على أساس المسؤولية المدنية سواء أكانت عقدية أم تقصيرية، بينما الجزاء الإداري يكون في صورة عقاب أو جزاء يستند إلى ما تتمتع به الإدارة العامة من امتيازات السلطة العامة على غرار تنفيذها للقوانين.

ومن حيث المسؤولية فصاحب الحق في المسؤولية المدنية هو المتضرر، وهو الذي يملك حق رفع الدعوى بها، كما يملك التنازل أو التصالح عليه، وإذا مات المتضرر جاز مطالبة ورثته بالتعويض، أما في المسؤولية الجنائية – والإدارية أيضاً – فالجزاء هو الردع عن طريق توقيع عقوبة، والعقوبة شخصية والذي يملك المطالبة بتوقيع العقوبة هو النيابة العامة باعتبارها ممثلة للمجتمع، ولا تملك النيابة العامة الصلح أو التنازل في المسؤولية الجنائية لأنها حق للمجتمع(٦٨).

---

(٦٥) ماهية الجريمة وتأصيلها الشرعي والقانوني (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.mohamoon.com/montada/default.aspx?Action=Display&ID=43025&Type=3

مشروعية العقوبة وغايتها في الفقه الجنائي الوضعي (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6872

(٦٦) د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص٢٠٠.

(٦٧) J. Dara Lynott B.E., MSc, PE, C.Eng., FIEI and Ray Cullinane BAgrSc., MA, Dip. EIA (Mmgt), Administrative Sanctions, p. 1. http://documents.jdsupra.com/7e1e27ce-2308-4b66-bfe6-f7d462fb2cb5.pdf

(٦٨) الفرق بين الجزاء الجنائي والجزاء المدني. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://vb.bip.gov.sa/archive/index.php?t-1195.html

ومن أوجه الاختلاف بينهما هو أن الجزاء الجنائي – والإداري أيضاً – يهدف إلى تحقيق آثار مستقبلية، بخلاف الجزاء المدني الذي يهدف إلى إصلاح آثار الماضي[٦٩].

(٦٩) د. علي حسن خلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المكتبة القانونية، بغداد، ص ٤٠٦.

المطلب الثاني
صور الجزاءات الإدارية العامة

تعد الجزاءات الإدارية العامة في كثير من نظم البلدان المختلفة من أهم الوسائل العقابية للحد من كثير من المخالفات، كالولايات المتحدة حيث يتم تخويل الهيئات الإدارية فيها فرض العقوبات الإدارية من أجل تنفيذ القوانين واللوائح الإدارية ضد المخالفين لها، كما يتبع الأسلوب المذكور في كثير من القطاعات أهمها قطاع صيد الأسماك، وكذلك القطاعات الاقتصادية الأخرى الخاضعة لإدارة السلطات الاتحادية، كما يرخص لإدارة المخدرات الاتحادية بفرض عقوبات إدارية في إطار قوانين الغذاء والدواء ومستحضرات التجميل(٧٠).

وفي بروكسل تستخدم مثل هذه الجزاءات للحد من بعض المخالفات مثل ارتداء البرقع، والبصق، والتبول في الأماكن العامة، وتسكع المشردين بلا مأوى في الأماكن العامة، والتسول وتشغيل الموسيقى في وسائل النقل العامة(٧١)، كذلك تم تطبيق العقوبات الإدارية ضد القوافل أو التجمعات المتمركزة في المواقع التي لا تخصص لهذا الغرض، باستثناء الحاصلين على رخصة بذلك(٧٢). كل ذلك يعد من المخالفات التي يعاقب عليها في لوائح الشرطة بحيث يجوز تغريم مرتكبها كعقوبات إدارية ضدهم(٧٣).

ومن أهم صور العقوبات الإدارية هذه عقوبة الغرامة الإدارية؛ وهذا ما نظمته لائحة الضريبة على النظافة العامة من فرض غرامة مالية مقدارها ٣٨٠ يورو على مخالفة الكتابة على الجدران ووضع العلامات عليها. بالإضافة إلى ذلك، التبول في الطريق العام(٧٤).

وفضلاً عن عقوبة الغرامة الإدارية فقد التجأ المشرع في بروكسل إلى أسلوب الإنذارات(٧٥) ناهيك عن بعض العقوبات الأخرى التي تستخدمها البلديات فيها كسحب التصريح أو الترخيص أو تعليقه، وإغلاق المؤسسة مؤقتاً أو نهائياً(٧٦).

---

(٧٠) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 3.

(٧١) Karen Meerschaut, Paul De Hert, Serge Gutwirth and Ann Vander Steene, op.cit. p. 3.

(٧٢) Ibid, p. 5.

(٧٣) Ibid, p. 3.

(٧٤) Ibid, p. 4.

(٧٥) Ibid, p. 10.

(٧٦) Ibid,10.

كما قد تستخدم العقوبات الإدارية في صور أخرى؛ كتقديم تعهد أو ضمانة قابلة للتنفيذ كبديل عن المحاكمة الجنائية، أو تقديم خدمة للمجتمع كما هو معمول به في بريطانيا(٧٧) وهذا ما يطلق عليه التسوية أو الوساطة التي أدخلت عام ٢٠٠٤م في سياق التشريعات الإدارية في بروكسل، والتي اعتبرت كصورة عقوبة إلزامية للأشخاص القاصرين واختيارية للبالغين منهم(٧٨).

كما يتم في بعض البلدان بأن تستبدل عقوبة الغرامة المالية عنها بالوساطة، والتي تتمثل في قيام المخالف بأداء خدمة معينة للمجتمع كما هو حاصل في مدينة سينت جيليس التي دخلت حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني ٢٠٠٦، حيث تبقى عقوبة الغرامة الإدارية (المالية) قائمة فيما لو لم يقوم المخالف بالخدمة التي كلف بها في وقت معلوم تحدده الإدارة والقيام به بأسلوب ناجح(٧٩).

ومن صور العقوبات البديلة عن عقوبة الغرامة الإدارية؛ المساعدة في جمع القمامة خلال يوم واحد، مع مشاهدة فيلم تثقيفي من ٣٠ دقيقة حول النظافة، والحضور (مجاناً) لدورة في اللغة الفرنسية(٨٠).

وبناء على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية.

الفرع الأول
الجزاءات الإدارية المالية (الغرامة الإدارية)

لقد اعتبرت الغرامة الإدارية في كثير من نظم البلدان المختلفة كبروكسل الأسلوب الأنجح لمكافحة بعض المخالفات المتعلقة بسلوك النظام العام أو الإخلال به، التي غالباً ما تكون هذه الأخيرة حسب تصنيفها على غرار عدم تدوينها في السجلات

(٧٧) J. Dara Lynott B.E., MSc, PE, C.Eng., FIEI and Ray Cullinane BAgrSc., MA, Dip. EIA (Mmgt), op.cit. pp. 3-4.

(٧٨) Karen Meerschaut, Paul De Hert, Serge Gutwirth and Ann Vander Steene,op.-cit. p. 8.

(٧٩) Karen Meerschaut, Paul De Hert, Serge Gutwirth and Ann Vander Steene,op.-cit. p. 9.

(٨٠) Ibid, p. 9.

الجنائية بأنها من الجرائم الصغيرة، والتي لا يتم ملاحقتها قضائياً من قبل الجهات المختصة قضائياً بذلك(٨١).

وفي بروكسل حيث وسع القانون الصادر في ١٣ مايو ١٩٩٩ بشأن تنفيذ العقوبات الإدارية المحلية من خلال منح السلطات المحلية خيار فرض عقوبة الغرامة الإدارية نتيجة انتهاك السلوك نتيجة الإخلال بالنظام العام، فضلاً عن تخفيف العبء على المحاكم الجنائية(٨٢).

كما تستخدم عقوبة الغرامة الإدارية في إيرلندا عن المخالفات الصحية البسيطة وإلقاء القمامة أو انتهاكات القيادة، كما يتم إنزالها على المزارعين لعدم امتثالهم لمدونة قواعد الممارسة الزراعية الجيدة في ظل الأنظمة الزراعية المقرة من قبل الاتحاد الأوروبي(٨٣).

فالغرامة إذا هي ما تأخذه الدولة من الأفراد عقوبة لهم بسبب ارتكاب أمر محرم ليس فيه عقوبة مقررة شرعاً، أو لمخالفة القوانين واللوائح المعمول بها داخل الدولة، أو مخالفة النظام العام أو العرف السائد، وقد تكون الغرامة نقدية أو عينية(٨٤).

وقد عرفها المشرع اليمني في المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن لائحة تنظيم الرقابة والتفتيش البحري والمخالفات والغرامات على قوارب الاصطياد الصناعي على أن الغرامات "هي المبالغ المالية التي يتم تحصيلها على قوارب الاصطياد نتيجة ارتكابها للمخالفات".

وقد نصت المادة (٩) من قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة تنظيم تصدير الأسماك والمنتجات البحرية على أن: "في حالة عدم استيفاء المصدر لشروط التصدير خلال ستين يوماً يتم دفع غرامة تحدد من الوزير وتورد إلى صندوق دعم نشاط الوزارة"(٨٥).

وقد تكون الغرامة في صورة غرامة نسبية كما أوضحت ذلك المادة(١٤) من

---

(٨١) Ibid. p. 1.

(٨٢) Ibid, p 2.

(٨٣) J. Dara Lynott B.E., MSc, PE, C.Eng., FIEI and Ray Cullinane BAgrSc., MA, Dip. EIA (Mmgt), op.cit. p. 4.

(٨٤) الغرامة المالية. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/06/

(٨٥) الجريدة الرسمية العدد السابع عشر الصادر بتاريخ ٢٤/جماد الأولى/١٤١٩هـ الموافق ١٥/سبتمبر/١٩٩٨م.

القرار الجمهوري بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجوازات على أن: "يغرم كل من أتلف جواز سفره اليمني سواء حصل عليه بالمجان أو بمقابل بغرامة لا تتجاوز قيمة الجواز، وفي حالة فقدانه تضاعف الغرامة إلى ضعفي قيمة الجواز".

وقد تكون الغرامة في صورة حدي أدنى وأقصى وهذا ما أوضحته المواد من (٢-١١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبات عليها، وغيره من التشريعات الأخرى(٨٦). كما أكد المشرع الكويتي على ذلك في كثير من النصوص

(٨٦) كالمادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء بالمدن الرئيسية والثانوية والعقوبات المقررة عليها والتي تنص على أن: "يعمل بأحكام لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها (المرافقة لهذا القرار). لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة المقررة عليها.
١- أعمال البناء أو الشروع فيه دون الحصول على ترخيص مسبق. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف في حالة عدم إمكانية منحه الترخيص لمخالفته للتخطيط. ٢- إضافة دور علوي أو ما علاه أو توسيع أو تعديل البناء القائم دون الحصول على ترخيص مسبق له. غرامة لا تقل عن (١٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٢٥٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف في حالة عدم إمكانية منحه الترخيص. ٦- مخالفة التعليمات المرفقة بترخيص البناء كلها أو بعضها أو مخالفة شروط منح الترخيص كلها أو بعضها. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إعادة الحالة إلى ما كانت عليه على نفقة المخالف طبقا للتعليمات والشروط ٧- مخالفة خطوط التنظيم المحدودة أو تجاوز الإسقاطات المعينة في مخططات وحدات الجوار أو الرسوم التخطيطية والمرفقة بتراخيص البناء. غرامة لا تقل عن (٢٥٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف وإضافة الرسوم المقررة قانوناً. ١٠-إقامة البناء في الأراضي المخصصة للخدمات والمرافق العامة بما في ذلك حمى الموانئ والمطارات وبحسب ما تحدده المخططات العامة. غرامة لا تقل عن (٢٥٠٠) ريال ولا تزيد عن(٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف. ١١- إقامة البناء في مساحة اكبر من المساحة المصرح بها في ترخيص البناء. غرامة لا تقل عن (٢٥٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف في حالة عدم إمكانية منحه الترخيص ودفع الرسوم القانونية في حالة سلامة الموقع على المخطط. ١٢- تغيير نوع البناء أو الشروع في ذلك خلافاً لما هو مصرح به في الترخيص الممنوح الذي يحدد فيه نوع البناء (سكني أو تجاري....الخ. وخلافاً للمخطط العام الذي يحدد الاستعمالات المختلفة للمناطق من سكنية وتجارية وصناعية وإدارية...الخ. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إلزامه بإعادة الوضع إلى ما كان عليه بموجب الترخيص وفي حالة عدم الالتزام تزال المخالفة على نفقة المخالف. ١٣- تسوير الأرض أو العقار بدون ترخيص في =

التشريعية[٨٧].

وقد يكتفي المشرع اليمني بتحديد أقصى للغرامة الإدارية فقط كما أوضحته المادة (٣١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة

= المناطق غير المخططة غرامة لا تقل عن (١٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف. ١٤ - البناء على أرض غير مخططة وبدون ترخيص. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف. ١٦- إقامة البناء على مجاري السيول أو على أرض رخوة أو في المناطق التي تحظر البناء عليها المخططات. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إزالة المخالفة على نفقة المخالف وتحمله الأضرار الناجمة عن ذلك. ١٧ - إلحاق الأضرار بالشارع أو الرصيف أو إتلاف كابلات الإنارة وأعمدة الإنارة أو الخدمات الأخرى. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال مع إعادة الحالة إلى ما كانت عليه على نفقة المخالف مع مراعاة أي عقوبة ينص عليها قانون آخر. ٢٨- عدم الالتزام بالشروط الخاصة باستخدام الخرسانة الجاهزة في الشوارع التي يحددها المكتب المختص. غرامة لا تقل عن (٢٠٠٠) ريال ولا تزيد عن (٣٠٠٠) ريال وتتكرر الغرامة بتكرار المخالفة مع رفع المواد والمخلفات على نفقة المخالف.

(٨٧) حيث تنص المادة (٩) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧ في شأن الباعة المتجولين على أنه: (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين واللوائح الأخرى يعاقب كل من يخالف أحكام المادتين ٥ و٦ بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على خمسين ديناراً. كما يعاقب كل من يخالف أحكام المواد ٢و٧و٨ بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على مائة دينار ويجب الحكم بسحب الترخيص نهائياً في حالة مخالفة البند(أ) من المادة (٧)، ويجوز الحكم بمصادرة البضاعة المضبوطة أو بسحب الترخيص لمدة لا تزيد على شهر في الأحوال الأخرى.

كما نصت المادة (١١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٢ و ٤ و ٥ (فقرة أولى) و ٦ و ٧ و ٨ (فقرة أولى) و ١٠ من هذا المرسوم بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على مائتي دينار، ويجوز.....).

كما نصت المادة (١٢) منه على أنه: (مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٣ و ٨ (فقرة ثانية وثالثة) و ٩ من هذا المرسوم بغرامة لا تقل عن عشرة دنانير ولا تزيد على خمسين ديناراً).

كذلك نصت المادة (٢١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧ في شأن بيع الأغذية وتخزينها والمحلات الخاصة بها على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٣ و ٥ و ٦ (فقرة أولى) و ٧ و ٨ (فقرة أولى) و ٩ و ١٠ و ١١ (فقرة أولى) و ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٦ من هذا المرسوم بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على مائتي دينار مع مصادرة المواد المضبوطة، ويجوز فضلاً عن ذلك الحكم بالغلق لمدة لا تزيد على ستة أشهر).

تنظيم صناعة و تجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها[٨٨].

كما سارت الفقرتان (٤،٥) منه على نفس النهج الذي انتهجته الفقرة (٢) المذكورة سابقاً[٨٩].

وأحياناً أخرى اكتفى المشرع اليمني بالحد الأدنى للغرامة كما في الغرامات النسبية للمخالفات المالية والاقتصادية كما أوضحته المادة(٣١) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادرة بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م بقولها على أنه: "مع عدم الإخلال بما ورد في القوانين النافذة وبما لا يتعارض مع نص المادة (٤)[٩٠] من هذه اللائحة يراعى تطبيق عقوبة الغرامة بحدها الأدنى عند قيام المخالف بتسليمها فوراً أثناء ارتكاب المخالفة أو خلال المدة المحددة قانوناً."

وقد قرر المشرع اليمني العقوبة في صورة غرامة مع إزالة سبب المخالفة على نفقة المخالف، كما ورد في المادة(٦) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٤) لسنة ٢٠٠١ م بشأن لائحة ضوابط البناء في المدن التاريخية[٩١] أنه: "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في القوانين النافذة يعاقب كل من خالف أحكام هذه اللائحة بالعقوبات التالية:

غرامه مالية لا تزيد عن (١٠) ألف ريال مع إزالة المخالفة، كل من خالف حكم الفقرة (أ) من المادة (٣) من هذه اللائحة.

---

(٨٨) في البند ثانياً (مخالفات البيع والتوزيع) في الفقرة (٢) منه تنص على أن: "عدم وجود اللوحة المرخصة على واجهة المؤسسة الصيدلانية يعاقب بغرامة لا تزيد عن عشرة آلاف ريال مع منحه مهلة لا تزيد عن ثلاثين يوم لتسوية محل المخالفة". (راجع) الجريدة الرسمية العدد الرابع والعشرون (الجزء الأول) مرجع سابق.

(٨٩) نصت الفقرة (٤) منه على أن: "نقل الأدوية والمستلزمات الطبية بوسائل نقل غير ملائمة وتحت ظروف غير مناسبة يعاقب بغرامة لا تزيد عن عشرة آلاف ريال وفي حالة التكرار تضاعف الغرامة". ونصت الفقرة (٥) على أن: "عدم وجود السجلات الخاصة بالحركة التجارية للأدوية والمستلزمات الطبية يعاقب بغرامة عشرة آلاف ريال مع منحه مهلة لمدة شهر لتسوية محل المخالفة وفي حالة التكرار تضاعف العقوبة".

(٩٠) تنص المادة (٤) من القرار المذكور على أن: "تحدد المخالفات من الجهات الحكومية المختصة والعقوبات التي توقع على مرتكبي المخالفات التي حددها القانون بناءً على عرض الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصدر بقرار من مجلس الوزراء".

(٩١) الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ١٠/جماد أول/١٤٢٢هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠١م.

غرامة مالية قدرها (١٠) ألف ريال مع إزالة المخالفة وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل ارتكاب المخالفة، كل من خالف أي حكم من الأحكام الواردة في المادة (٥) من هذه اللائحة وتتعدد العقوبات بتعدد المخالفات."

كما يترتب على تكرار المخالفة بعد وقوع عقوبة الغرامة على المخالف، عقوبة أشد من عقوبة الغرامة قد تتمثل في صورة الغلق الإداري[٩٢] أو سحب الترخيص أو إلغائه.

فبالنسبة لسحب الترخيص فقد أكد المشرع الكويتي على ذلك في المادة (١١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة على أنه: (مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٢ و ٤ و ٥ (فقرة أولى) و ٦ و ٧ و ٨ (فقرة أولى) و ١٠ من هذا المرسوم بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على مائتي دينار، ويجوز أن يضاف إليها بحسب الأحوال سحب الترخيص أو الغلق النهائي أو الغلق المؤقت الذي لا تزيد مدته على ستة أشهر أو تصحيح الأعمال المخالفة، ويجب الحكم بالغلق النهائي عند مخالفة أحكام المادة ٢ (فقرة أولى).

أما بالنسبة لإلغاء الترخيص فقد أكد المشرع الكويتي على ذلك في المادة (١٣) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن المذابح، على أنه مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يعاقب كل من خالف أحكام المواد ١ و ٢ و ٣ و ٦ و ١١ (فقرة أولى) و١٢ بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على مائتين وخمسة وعشرين ديناراً مع مصادرة اللحوم المضبوطة.

ويجوز الحكم بغلق المحل لمدة لا تزيد على شهر، وتضاعف هذه المدة إذا تكرر وقوع الفعل ذاته خلال ستة أشهر من تاريخ الحكم النهائي، ويحكم بإلغاء الترخيص وغلق المحل نهائياً عند وقوع الفعل ذاته للمرة الثالثة بعد الحكم عليه مرتين حكماً نهائياً.

---

(٩٢) كما ورد في الفقرة (٧) من البند ثانياً (مخالفات البيع والتوزيع) من المادة(٣١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم صناعة و تجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها بقولها أن: "من منع المفتش أو اللجان من أداء مهامهم يعاقب بغرامة لا تزيد عن عشرة آلاف ريال وفي حالة تكرار المنع تغلق المؤسسة الصيدلانية". أيضاً نصت الفقرة (١٠) منه المتعلقة ببيع الأدوية من قبل مستوردي أو موزعي الجملة للجمهور مباشرة يعاقب بغرامة عشرة آلاف ريال، وفي حالة التكرار تغلق المؤسسة الصيدلانية (راجع) الجريدة الرسمية العدد الرابع والعشرون (الجزء الأول)، مرجع سابق.

ويجوز الحكم فضلاً عن ذلك بإزالة أو تصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة على حسب الأحوال[٩٣].

يتضح مما سبق أن الغرامة الإدارية تختلف في طبيعتها حال تنفيذها عن كل من الغرامة الجزائية والغرامة الجمركية.

فالغرامة الجنائية عرفتها المادة (٤٣) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م والمعدل بموجب القرار الجمهوري رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن الجرائم والعقوبات بأنها: "إلزام المحكوم عليه بأن يدفع لخزينة الدولة المبالغ التي تقدرها المحكمة في الحكم ولا تنقص الغرامة عن مائة ريال ولا تجاوز سبعين ألف ريال مالم ينص القانون على خلاف ذلك".

والتي يمكن تنفيذها كما أوضحت ذلك المادة (٥٢٣) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن الإجراءات الجزائية على أن: "يجوز تنفيذ الإكراه البدني على المحكوم عليه في جريمة لتحصيل المبالغ المقضي بها للدولة، ويكون هذا الاكراه بالحبس باعتبار يوم واحد عن كل مائة ريال على ألا تزيد مدته على ستة أشهر".

وبالإضافة إلى ذلك يوجد نوع آخر من الغرامات يسمى الغرامة المختلطة وهو الذي تختلط فيه فكرة العقاب مع فكرة التعويض، ويبدو ذلك في الغرامة النسبية، والغرامة الضريبية، وغرامة المصادرة.

فالغرامة النسبية[٩٤]. هي: الغرامة التي لا يحددها القانون بكيفية ثابتة بل يجعلها نسبية تتماشى مع الضرر الناتج من الجريمة أو الفائدة التي حققها الجاني أو حاول تحقيقها.

---

(٩٣) نص المشرع الكويتي في المادة (٢٨) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٩م في شأن تنظيم أعمال البناء على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقررها قانون الجزاء أو أي قانون آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام المواد ١١ (فقرة ثانية) و١٢ (فقرة ثالثة) و ١٣ و ١٥ (فقرة ثالثة) و١٦ و١٨ و١٩ و٢٠ و ٢١ و٢٢ (فقرة أولى) و٢٣ بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تجاوز مائة وخمسين دينار، ويجوز الحكم فضلاً عن ذلك بإزالة أو تصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة على حسب الأحوال).

(٩٤) ومن قبيل الغرامة النسبية التي نظمها المشرع اليمني ما قضت به المادة (٧) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م على أن: "لا يمس الحكم بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (١١) من هذه اللائحة ما يكون واجباً للأشخاص من الرد والتعويض، وذلك بما لا يخالف أحكام القوانين النافذة". =

وتتميز الغرامة النسبية عن الغرامة العادية فيما لو تعدد المتهمون بالجريمة المستوجبة للغرامة النسبية فاعلين كانوا أو شركاء، فلا يحكم عليهم جميعاً إلا بغرامة واحدة تقاس بضرر الجريمة أو بفائدتها (أي وفقاً لضابط التناسب الذي حدده النص الخاص بهذه الجريمة) ويلتزمون بها متضامنين، ولكن يجوز للقاضي إعفاؤهم من هذا التضامن(٩٥).

أما الغرامات العادية فهي ذات طابع شخصي تتعدد بتعدد المحكوم عليهم ولا تضامن بينهم في أدائها(٩٦)..

ويقصد بالتضامن أنه إذا حكم على أكثر من شخص في جريمة واحدة هي عقوبة الغرامة فللدولة اقتضاء مبالغ الغرامات المحكوم بها عليهم جميعاً من شخص واحد فقط، ويكون لهذا الأخير أن يرجع على شركائه المتضامنين معه كل بما أداه عنه من غرامة(٩٧).

= حيث تنص المادة (٢/١١) المذكورة على أن: "العقوبات التي يمكن توقيعها على المخالف هي الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية".
وقد ينص القانون على حد أدنى للغرامة النسبية كما حددته المادة (٣١) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م.
وبالعودة للطابع التعويضي للغرامة الجمركية فقد أوضحته المادة (٢٤١) من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجمارك على أن: "تعتبر الغرامات الجمركية والمصادرات المنصوص عليها في هذا القانون تعويضاً مدنياً لمصلحة الجمارك ولا تشملها أحكام قوانين العفو".
كما نصت المادة (٢٤٢) منه على أن: "عند تعدد المخالفات تتوجب الغرامات عن كل مخالفة على حدة ويكتفى بالغرامة الأشد إذا كانت المخالفات مرتبطة بعضها ببعض بشكل لا يحتمل التجزئة".

(٩٥) الاتجاهات الحديثة في العقوبات البديلة. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://vb.bip.gov.sa/showthread.php?t=8310&page=5

(٩٦) وهذا ما بينه المشرع الكويتي في المادة (٢٢) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧ في شأن بيع الأغذية وتخزينها والمحلات الخاصة بها على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٦ (فقرة ثانية) و ١١ (فقرة ثانية) و ١٧ و ١٨ (فقرة ثانية) بغرامة لا تقل عن خمسة وعشرين ديناراً ولا تزيد على مائة دينار، وتتعدد الغرامة بتعدد العمال في حالة مخالفة أحكام المادة ١٨ (فقرة ثانية). كما نصت المادة (٢٣) منه على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٨ (فقرة ثانية) و ١٨ (فقرة أولى) و ١٩ بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً، وتتعدد الغرامة بتعدد العمال في حالة مخالفة أحكام المادة ١٩.

(٩٧) ماهية العقوبة وتقسيماتها. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://qanouni.blogspot.com/2010/09/blog-post_9051.html

أما بالنسبة للطابع التعويضي للغرامة الإدارية فقد أوضحته المادة (٢٠) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٣م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث على أن: "تتولى الهيئة تحصيل الغرامات المستحقة للدولة وأية مبالغ مستحقة للهيئة تعويضاً عن الأضرار والتكاليف طبقاً لهذا القانون".

الفرع الثاني
الجزاءات الإدارية العامة غير المالية

قد تتخذ العقوبات الإدارية أشكالاً مختلفة، فيمكن أن تكون تحذيراً أو إخطاراً أو تعليقاً أو إلغاء ترخيص، أو فقدان حصة صيد الأسماك، أو عدم الأهلية المؤقتة للتقدم بطلب ترخيص، أو مصادرة المعدات، أو السفينة، أو عقوبة مالية، وإغلاق مرافق الصيد، وممارسة صلاحيات محدودة(٩٨).

وبالنسبة للوضع في اليمن فصور الجزاءات الإدارية العامة فيها متعددة ومختلفة كالجزاءات المالية (الغرامة) والجزاءات غير المالية (سحب الترخيص أو إلغاؤه أو وقفه أو وقف النشاط أو الغلق...إلخ) ومن تلك الجزاءات ما ينصب على الشخص المعنوي كالغلق أو الشطب أو الحل، ومنها ما ينصب على الشخص الطبيعي كسحب الترخيص أو إلغائه أو وقفه أو وقف أو توقيف النشاط أو إزالة المخالفة على نفقة المخالف، فضلاً عن ذلك في بعض الأحيان إلزامه بالتعويض، كما تتعدد الجزاءات بتعدد المخالفات وفي حالة العودة تضاعف العقوبة، على أنه لا يجوز أن يتكرر الجزاء لذات الفعل الذي يشكل مخالفة لأحكام القوانين واللوائح، وقد يقر المشرع مبدأ تدرج العقوبات تصاعدياً من الأخف جزاء إلى الأشد جزاء.

ومن هذه الجزاءات ما تقدره الإدارة، كما رأينا ذلك عند حديثنا عن الغرامة الإدارية، ومنها ما تقدره المحكمة وفقاً لخطورة وجسامة المخالفة، والأمثلة على ذلك كثيرة مما يجعلنا نقتصر على البعض منها على سبيل الاستشهاد لا الحصر.

وفضلاً عن ما سبق بالنسبة لما تقدره الإدارة ما أوردته المادة (٢٠) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة على أن: "وزارة التربية والتعليم هي الجهة الرسمية المسؤولة عن كافة مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة والمخولة بمنح تراخيص عمل هذه المؤسسات أو سحبها أو إيقافها، والمعنية بالقيام بعمليات الإشراف الميداني للتأكد من أداء تلك

(٩٨) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 2.

المؤسسات لأعمالها وأنشطتها بالصورة السليمة وفقاً لنصوص القانون، وتنفيذاً لذلك تمارس المهام والصلاحيات التالية: إلغاء تراخيص مزاولة أعمال مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة وإصدار التوجيهات بإيقافها عن العمل وإغلاقها وفقاً للقانون".

أما بالنسبة لما تقدره المحكمة كما نصت المادة (٢٥) من القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم تداول مبيدات الآفات النباتية على أن: "١- تعدد العقوبة بتعدد المخالفة وفي حالة العودة تضاعف العقوبة المنصوص عليها في المادة (٢٤)[٩٩].

كما يجوز سحب الترخيص أو التصريح وحرمان المخالف من ممارسة أي نشاط أو عمل متعلق بالمبيدات أو إغلاق المحل نهائياً أو بصورة مؤقتة وفقاً لخطورة وجسامة المخالفة حسب ما تقدره المحكمة.

٢ - إذا كانت المبيدات المخالفة مما يعد استيرادها أو صنعها أو حيازتها أو

---

(٩٩) والتي تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين الأخرى، تطبق على المخالف لأحكام هذا القانون العقوبات التالية-
١- يحبس لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس سنوات أو بغرامة لا تقل عن مليون وثمانمائة ألف ريال كل من خالف حكماً من أحكام المادتين (١٤،٢٧/ أ، ب) مع إلزامه بإعادة المبيد على نفقته إلى مصدره الذي جلب منه.
٢- يحبس لمدة لا تقل على سنتين ولا تزيد على أربع سنوات أو بغرامه لا تقل عن مليون ومائتين ألف ريال كل من خالف حكم الفقرة (د) من المادة (١٨) مع إلزامه بإعادة المبيد على نفقته إلى مصدره الذي جلب منه.
٣- يحبس لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين وبغرامه لا تقل عن تسعمائة ألف ريال كل من خالف حكم المادة (٧).
٤- عقوبة الغرامة لا تقل عن ثلاثمائة ألف ريال على كل من خالف حكماً من أحكام المادتين (١٦، ١٧) والفقرات(أ، ب، ج)من المادة (١٨) مع إلزام المخالف للمادة (١٧) بإعادة المبيد على نفقته إلى مصدره الذي جلب منه.
٥- عقوبة الغرامة لا تقل عن مائة وخمسين ألف ريال على كل من خالف حكماً من أحكام المادة (١١) مع إغلاق المحل حتى يتم الحصول على ترخيص.
٦- عقوبة الغرامة لا تقل عن ثلاثمائة ألف ريال على كل من خالف حكماً من أحكام المادتين (١٩، ٢٠).
٧- عقوبة الغرامة لا تقل عن تسعين ألف ريال على كل من خالف حكماً من أحكام المادة (١٣) والفقرة (ج) من المادة (١٥) مع مصادرة الكمية محل المخالفة للفقرة (ج) من المادة (١٥).
٨- تطبق على الشخص الاعتباري عقوبة الغرامة النسبية بما يعادل قيمة كمية المبيدات محل المخالفة، وبما لا يقل عن مليون وخمسمائة ألف ريال أيهما أكبر إذا خالف حكماً من أحكام المواد (٧، ١٤، ١٨/د، ٢٧/أ، ب) وبغرامة لا تقل عن ستمائة ألف ريال فيما عدا ذلك.

بيعها أو عرضها للبيع أو استعمالها محظور في الجمهورية طبقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات الأخرى، فإنه يجب إلزام المخالف بإعادة تلك المبيدات على نفقته إلى مصدرها الذي جلبت منه.

كما أكد المشرع الكويتي ذلك في المادة (٢١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن بيع الأغذية وتخزينها والمحلات الخاصة بها على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام المواد ٣ و ٥ و ٦ (فقرة أولى) و ٧ و ٨ (فقرة أولى) و ٩ و ١٠ و ١١ (فقرة أولى) و ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٦ من هذا المرسوم بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على مائتي دينار مع مصادرة المواد المضبوطة، ويجوز فضلاً عن ذلك الحكم بالغلق لمدة لا تزيد على ستة أشهر).

وبناء على ما سبق سوف نقسم الدراسة لهذا الفرع من خلال ستة بنود على النحو التالي:

أولاً: الإنذار

من الملاحظ عند اطلاعنا على صور الجزاءات الإدارية في دولة الكويت الشقيقة؛ سواء على مستوى التشريعات التي نظمتها، أو على مستوى القرارات الإدارية التي صدرت كجزاء إداري ضد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، كثيرة ومتعددة، والتي كان أهمها جزاء الإنذار، والذي يأتي في صورة إذا لم يقم المخالف أياً كان شخصاً طبيعياً أومعنوياً بإزالة المخالفة في الموعد المحدد والذي يكون غالباً خلال أسبوع من تاريخ إبلاغ المخالف بإزالة المخالفة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين[١٠٠] وخلال خمسة عشر يوما من تاريخه بالنسبة للأشخاص المعنوية[١٠١] كما حددها – على سبيل الاستشهاد – قانون الصناعة رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٩م ولائحته التنفيذية.

(١٠٠) والتي قد يتجاوز عددها أكثر من (٥٦) قراراً إدارياً بتوقيع جزاء (الإنذار) لعام ٢٠١٢م، والتي صدرت عن وزير التجارة والصناعة ووزير الدولة لشئون الإسكان وأرقامها على التوالي (٢١٠، ٢٢٣ – ٢٧٩) لسنة ٢٠١٢م. (راجع) الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة دولة الكويت، ٢٠١٢م، العدد (١١١١)، السنة (٥٩).

(١٠١) والتي قد يتجاوز عددها أكثر من (٥٦) قراراً إدارياً بتوقيع جزاء (الإنذار) لعام ٢٠١٠م، والتي صدرت عن وزير التجارة والصناعة ووزير الدولة لشئون الإسكان وأرقامها على التوالي (٤٤٦ – ٤٥٦) لسنة ٢٠١٠م، (٤٧٧ – ٤٨٠) لسنة ٢٠١٠م. (راجع) الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة دولة الكويت، ٢٠١٠م، العدد (٩٧٦)، السنة (٥٦).

فأهم النصوص التشريعية التي أكدت على الإنذار كجزاء إداري، المادة (١٠) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م بشأن المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة، والتي نصت على أن: (إذا ثبت للبلدية أن استمرار أحد المحلات العامة أو المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة يهدد بضرر للصحة أو ينطوي على إخلال السكينة، وجهت إنذاراً إلى صاحب الشأن بإزالة هذه الأسباب، ولا يجوز مواصلة تشغيل المحل قبل تنفيذ الأعمال المطلوبة، وذلك كله مع عدم الإخلال بأحكام المادة ٥).

كذلك نصت المادة (٣٩/٢) من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة على أنه: "يجوز للهيئة أن توقع أحد الجزاءات الإدارية التالية على المنشآت والحرف الصناعية إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية: ١-.....، ٢- الإنذار، ٣-....."

أيضاً نصت المادة (١٧/١) القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٦ في شأن تنظيم مهنة الصيدلة وتداول الأدوية على أن تنشأ بوزارة الصحة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من ينوب عنه وعضوية اثنين من الوكلاء المساعدين المعينين بشئون الأدوية، ورئيس الجمعية الصيدلية أو من ينوب عنه وعضو من الإدارة القانونية بالوزارة، تختص بالنظر في المخالفات التي تقع في غير ما ذكر في المادتين (١٤)، (١٥) من هذا القانون، ويجوز لها توقيع العقوبات الآتية: ١- الإنذار. ٢- .....، ٣- ..... .

كما ورد جزاء الإنذار في المادة (١٢/٢) من القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤ في شأن مزاولة مهنة التمريض بالكويت على أن: (تختص اللجنة المنصوص عليها في المادة السادسة بالنظر فيما يرتكبه المصرح لهم بمزاولة مهنة التمريض من مخالفات لأحكام هذا القانون، فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في المادة السابقة، ويجب إعلان المخالف للحضور أمام اللجنة وسماع أقواله بشأن ما نسب إليه، ولهذه اللجنة أن توقع العقوبات التأديبية الآتية ١- لفت نظر. ٢- الإنذار.

هذا بالإضافة إلى نص المادة (٣٩) من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة على أنه: (يجوز للهيئة أن توقع أحد الجزاءات الإدارية التالية على المنشآت والحرف الصناعية إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية ١- التنبيه. ٢- الإنذار..... .

ثانياً: الغلق الإداري

قد يتخذ الغلق الإداري إحدى صورتي الغلق الإداري الوجوبي أو الجوازي، كما قد تتخذ كل صورة مما ذكرناه إما الغلق المؤقت أو الغلق النهائي.

إلا أن الغلق الإداري أحياناً قد لا ينفذ إلا بعد عرضه على المحكمة المختصة، كما هو واضح من نص المشرع الكويتي له في المادة (٤) من القانون رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٧ في شأن قمع الغش في المعاملات التجارية على أنه: (يجوز لوزير التجارة والصناعة في حالة الضرورة أو الاستعجال عند قيام دلائل على وجود حالة أو أكثر من حالات غش قام بها صاحب مهنة أو حرفة أو تجارة خدمة أو أي نشاط آخر أن يأمر بقرار مسبب بإغلاق المحل إدارياً بطريق التنفيذ المباشر.

على أن يعرض الأمر على المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ إصدار القرار لإقرار الغلق أو إلغائه وإلا اعتبر القرار كأن لم يكن.

ويجوز للمحكمة أن تأمر بإلزام المخالف برد المبالغ التي حصل عليها نظير بيعه سلعة مغشوشة أو فاسدة أو ضارة بصحة الإنسان أو الحيوان أو النبات أو نظير أجور خدمة.

ويجوز للوزير في حالة العود أن يأمر بقرار مسبب بسحب الترخيص إدارياً، على أن يعرض الأمر على المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ صدور القرار لإقرار السحب أو إلغائه وإلا اعتبر القرار كأن لم يكن.

١ – الغلق الإداري الوجوبي

وهذا ما أوضحه المشرع اليمني في كثير من نصوصه[١٠٢]. كالمادة (٥٧) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠م بشأن التعليم العالي على أن ": أ– للوزارة بحكم هذا القانون إغلاق: ١– أي مؤسسة تعليم عالي أو كلية أو قسم أو مركز أو معهد يدّعي ويمارس التعليم العالي في الجمهورية اليمنية بدون ترخيص، مخالفاً بذلك أحكام هذا القانون والقوانين واللوائح والأنظمة الأخرى النافذة، ٢– أي برنامج أكاديمي (دبلوم أو ماجستير أو دكتوراه أو غير ذلك) وأي نظام تعليمي غير مرخص به وفق نظام الاعتماد العام والخاص المنصوص عليه في هذا القانون والقوانين واللوائح

(١٠٢) أيضا نص المادة (٦/٢٠) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م، بشأن تنظيم مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة على أن: "وزارة التربية والتعليم هي الجهة الرسمية المسؤولة عن كافة مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة، والمخولة بمنح تراخيص عمل هذه المؤسسات أو سحبها أو إيقافها، والمعنية بالقيام بعمليات الإشراف الميداني للتأكد من أداء تلك المؤسسات لأعمالها وأنشطتها بالصورة السليمة وفقاً لنصوص القانون، وتنفيذاً لذلك تمارس المهام والصلاحيات التالية: إلغاء تراخيص مزاولة أعمال مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة وإصدار التوجيهات بإيقافها عن العمل وإغلاقها وفقاً للقانون.

والأنظمة الأخرى النافذة. ب- للوزارة أن تستعين بسلطات الضبط المختصة والنيابة العامة لتنفيذ الإجراء المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة".

هذا وقد يضاف إلى جزاء الغلق الإداري لبعض المخالفات عقوبة الغرامة المالية وعند تكرار المخالفة تكرر معها عقوبة الغرامة فقط.

وهذا ما أوضحته المادة (٣٤/أ) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبات عليها[١٠٣] بأن "عدم وجود وحدة لمعالجة المياه العادمة وبحسب الشروط والمعايير في المصانع التي تنتج عنها مواد كيماوية أو خطرة، يعاقب بغرامة (٣٠٠٠) ريال والغلق لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر مع تكرار الغرامة بتكرار المخالفة"[١٠٤].

وأحياناً أخرى يقر المشرع عند تكرار المخالفة تكرار نفس العقوبة المقررة لأول مرة، حتى وإن كانت أكثر من عقوبة فلا يقتصر على عقوبة الغرامة فقط كما هو موضح في المثال السالف ذكره، وهذا ما أكدته المادة (٣٤/ب) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م في المصانع التي ينتج عنها تلوث بيئي. يعاقب بغرامة (٣٠٠٠) ريال والغلق لمدة لا تزيد عن أشهر مع تكرار المخالفة.

وفي بعض الأحيان الأخرى يقر المشرع عقوبة الغرامة والغلق على المخالف دون أن يذكر التكرار لكل من المخالفة والعقوبة، كما نصت المادة (٣٥) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م على أن: أ- عدم قيام المصانع بفصل المواد الخطرة عن باقي المخلفات ووضعها في البراميل المخصصة لها والتخلص منها بالطريقة التي تحددها الجهة المختصة. مع عدم الاخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين السارية يعاقب بغرامة (٣٠٠٠) ريال مع الغلق لمدة لا تزيد عن ١٥ يوماً".

وقد يرتب المشرع على تكرار المخالفة التي عوقب المخالف نتيجة ارتكابه لها بالغرامة الإدارية عقوبة الغلق الإداري حتى يتم تصحيح الوضع مع الاحالة إلى النيابة العامة، وهذا ما نصت المادة (٤٥) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م على أن: "عدم الالتزام باشتراطات ومعايير التلوث الصناعي المعدة من الجهة

(١٠٣) الجريدة الرسمية العدد (٨) لسنة ١٩٩٤م.

(١٠٤) بالإضافة إلى نص المادة (٤٠) منه أيضاً على أنه عند "عدم وجود حابسات مكثفة للانبعاثات الصناعية. يعاقب بغرامة (٣٠٠٠) ريال، ويغلق المصنع لمدة شهر وتكرر الغرامة بتكرار المخالفة".

المختصة بالوزارة، يعاقب بغرامة (٣٠٠٠) ريال للحالة الواحدة، وعند التكرار يغلق المصنع حتى يتم تصحيح الوضع ويحول المخالف إلى النيابة".

وفي حالة العود لارتكاب المخالفة بعد توقيع عقوبة الغرامة عليه – كما هو في المثال السالف – فهنا ينال المخالف جزاء أشد من عقوبة الغرامة، هذا الجزاء يقع على المنشأة نفسها ويتمثل في غلقها نتيجة عمله ذلك، ومن ثم اتخاذ الإجراءات القضائية ضده.

وهذا ما أكد عليه المشرع الكويتي في المادة (٤) من القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ في شأن البيع بالأسعار المخفضة والدعاية والترويج للسلع والخدمات والتي نصت على أن: (يعاقب على مخالفة أحكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً له بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تجاوز ألف دينار، كما أن لوزير التجارة والصناعة أن يأمر بإغلاق المحل المخالف لمدة خمسة عشر يوماً ولمدة شهر عند تكرار المخالفة، وكل ذلك ما لم تأمر النيابة العامة أو المحكمة المختصة بفتح المحل).

إلا أن غلق المنشأة قد يكون في صورة مؤقتة وهنا تضاعف عقوبة غلق المنشأة المحكوم بها في حالة تكرار المخالفة كما أوضحته المادة (١/٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء لسنة ٢٠٠٨م على التزام أصحاب الأفران والمخابز ومحلات بيع الخبز ببيعه بالوزن يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف ريال وفي حالة التكرار يعاقب بإغلاق المحل لمدة أسبوع، وفي حالة التكرار بعد ذلك تضاعف مدة الإغلاق بتكرار المخالفة".

كما أكد على ذلك المشرع الكويتي في المادة (١٣) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧في شأن المذابح على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يعاقب..... ويحكم بإلغاء الترخيص وغلق المحل نهائياً عند وقوع الفعل ذاته للمرة الثالثة بعد الحكم عليه مرتين حكماً نهائياً).

٢ – الغلق الإداري الجوازي

ومن أمثلة صورة الغلق الإداري الجوازي ما نصت عيله المادة (٣٤) من قرار وزير السياحة رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة المنظمة لأعمال المنشآت الفندقية السياحية على أنه: "يجوز للوزير بقرار مسبب إلغاء الترخيص باستغلال وإدارة أي منشأة فندقية أو سياحية إذا ثبت مخالفتها لأحكام القانون أو لقواعد الآداب العامة أو إتيان أعمال ضارة بسمعة البلاد، أو يكون من شأنها المساس بأمنها واستقرارها ولصاحب المنشأة حق اللجوء إلى القضاء".

كما أكد على ذلك المشرع الكويتي في المادة (١٣) من المرسوم الصادر سنة

١٩٧٧ في شأن المذابح على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب..... ويجوز الحكم بغلق المحل لمدة لا تزيد على شهر، وتضاعف هذه المدة إذا تكرر وقوع الفعل ذاته خلال ستة أشهر من تاريخ الحكم النهائي.....، نهائياً).

كما نصت المادة (٢١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م الكويتي في شأن بيع الأغذية وتخزينها والمحلات الخاصة بها على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، يعاقب كل من خالف أحكام..... ويجوز فضلاً عن ذلك الحكم بالغلق لمدة لا تزيد على ستة أشهر).

ثالثاً: الوقف الإداري

لقد أورد المشرع اليمني الوقف الإداري في تشريعات مختلفة منه، فقد يكون في صورة جزاء تطبقه الإدارة دون أن يكون لها الحق في توقيع جزاء آخر أشد نتيجة عدم تنفيذ الوقف الإداري من طرف المخالف، وأحياناً قد يمنحها المشرع نتيجة ذلك إنزال عقوبة أخرى أشد كعقوبة إلغاء الترخيص مثلاً، والوقف الإداري له صورتان إما مؤقتة وإما نهائية.

١) الوقف الإداري النهائي

لقد أورد المشرع اليمني حق الإدارة في الوقف الإداري النهائي في المادة (٤٠) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن البذور والمحاصيل الزراعية على أن: "

أ – في حالة ثبوت أية مخالفة من المخالفات المشار إليها في هذا القانون يحق للوزير أو من يفوضه بإيقاف تداول البذور والمخصبات الزراعية موضوع المخالفة وإحالة المخالف للنيابة العامة، وللمتظلم أن يرفع تظلمه إلى القضاء.

ب – على موظفي السلطة المختصة القيام بالمهام اللازمة عند استلامهم لأي بلاغ من المواطنين عن أي من المخالفات المذكورة في هذا القانون".

كما نصت المادة (٥٧) من القرار الجمهوري بقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠م بشأن الصحافة و المطبوعات على أنه: "يجوز تداول أي صحيفة أو مجلة أو مطبوع يطبع خارج اليمن ما لم يتضمن أمراً من الأمور المحظور نشرها وتداولها وفقاً للقانون النافذ، وللوزير المختص الحق في منع تداول أي صحيفة أو مجلة أو مطبوع إذا تناقضت محتوياتها مع نصوص هذا القانون.

كما بين ذلك المشرع الكويتي في المادة (١٣) من القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤ في شأن مزاولة مهنة التمريض بالكويت على أن: (لوزير الصحة العامة وقف من

رخص له بمزاولة المهنة فوراً في حالة وقوع إهمال جسيم، أو لأمور تمس الاستقامة أو الشرف إلى أن يبت في أمر محاكمته تأديبياً).

٢) الوقف الإداري المؤقت

لقد أورد المشرع اليمني حق الإدارة في الوقف الإداري المؤقت في المادة (٢٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٦٠) لسنة ٢٠٠٩م بشأن لائحة شروط وقواعد تنظيم وإقامة المعارض التجارية الداخلية والخارجية على أنه: "في حالة مخالفة الشركة أو المؤسسة المنظمة لأي من الضوابط والشروط الواردة في هذه اللائحة يكون للوزارة الحق في اتخاذ الإجراءات الآتية:

١ – منع الشركة أو المؤسسة المنظمة من تنظيم وإقامة أي معرض لمدة ستة أشهر وذلك عند مخالفة شروط إصدار ترخيص إقامة و تنظيم المعارض، وتضاعف فترة المنع عند تكرار المخالفة، ثم يلغى الترخيص ويشطب من سجل المرخص لهم بتنظيم المعارض إذا كرر المخالفة للمرة الثالثة، ولا يجوز إعادة قيد النشاط في هذا السجل إلا بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ إلغاء أو شطب الترخيص، وتقديم تعهدات خاصة بعدم المخالفة والوفاء بأي مستجدات في حينه.

رابعاً: الحل الإداري

الحل الإداري بطبيعته ينصب كجزاء إداري توقعه الإدارة على الأشخاص المعنوية، وهذا ما أكده المشرع اليمني في المادة (٣٨/ج) من القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن الجمعيات والاتحادات التعاونية على أن: "تحل الجمعية التعاونية وتصفى أموالها إذا ثبت إخلالها بالمبادئ الأساسية للتعاون أو خروجها على أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظامها الداخلي ونصوص الدستور".

كذلك نصت المادة (٨٤) منه على أن: "يصدر قرار حل الجمعية التعاونية وتصفية أموالها من قبل الجمعية العمومية وبموافقة ثلثي أصوات أعضائها في حالة وجود أي من الحالات المحددة في المادة السابقة، ويصادق الوزير على قرار الحل، وللجمعية العمومية تعيين مصفي أو أكثر من بين أعضائها من غير أعضاء مجلس الإدارة إلى جانب ممثلين من الجهات ذات العلاقة".

وسار على نحو هذا الاتجاه المشرع الكويتي في كثير من النصوص التشريعية منها ما أورده في المادة (٣٨) من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت التي نصت على أنه: (يجوز حل المجلس البلدي بمرسوم مسبب، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات والتعيين للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من

تاريخ الحل، على أن يدعى المجلس الجديد للانعقاد وفقاً لأحكام المادة الخامسة من هذا القانون).

كما نصت المادة (٣١) من المرسوم بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٩ في شأن الجمعيات التعاونية على أن: (لوزير الشئون الاجتماعية والعمل أن يصدر قراراً بحل الجمعية في الأحوال الآتية – إذا نقص عدد أعضائها عن العدد الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون. – إذا فقدت أكثر من نصف رأسمالها وكان استمرارها داعياً للخسارة. – إذا ثبت إخلالها بالتزاماتها المالية وأهدافها التعاونية أو خروجها على القواعد التي قررها القانون. – إذا اندمجت في جمعية أخرى.

يصدر الوزير قرار الحل متضمناً تعيين المصفين وتحديد أجورهم ومدة عملهم. لذوي الشأن الطعن في هذا القرار أمام المحكمة الكلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

كما تضمنت المادة (٣٥) منه أن: (لوزير الشئون الاجتماعية والعمل عند الاقتضاء أن يصدر قراراً مسبباً بحل مجلس إدارة الجمعية وتعيين مدير أو مجلس مؤقت لإدارتها، ويجوز أن يقتصر القرار على عزل أحد الأعضاء وتعيين من يقوم بعمله، ويتضمن القرار تحديد المدة التي يجب أن يتم خلالها انتخاب مجلس إدارة جديد أو انتخاب من يحل محل العضو المعزول. على أعضاء المجلس المنحل والقائمين بالعمل في الجمعية أن يبادروا بتسليم جميع أموالها ومستنداتها إلى المدير أو المجلس المؤقت، كما يلتزم العضو المعزول بتسليم ما يكون بعهدته من هذه الأموال والمستندات إلى من عينه الوزير).

كذلك نصت المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٨ في شأن الهيئات الرياضية على أنه: (يجوز بقرار مسبب من الجمعية العمومية غير العادية أو من الوزير المختص حل مجلس إدارة نادي وتعيين مجلس إدارة مؤقت لمدة يحددها القرار قابلة للتجديد يتولى الاختصاصات المخولة لمجلس الإدارة في النظام الأساسي وذلك في الاحوال الآتية: مخالفة أحكام هذا القانون أو النظام الأساسي للنادي. - إذا اصبح عدد أعضاء مجلس الإدارة لا يكفي لانعقاده انعقاداً صحيحاً. - إذا كان ذلك من مصلحة الأعضاء والأهداف الاجتماعية للمجتمع).

خامساً: الإزالة الإدارية

تعد الإزالة الإدارية إحدى صور التنفيذ المباشر للإدارة التي يمنحها إياها المشرع لتنفيذ قراراتها ولا سيما الجزائية منها، حيث إن الأصل أن على المكلف بتنفيذ قرار الإزالة – سواء أكان شخصاً اعتبارياً أم عادياً – الصادر عن الإدارة أن يقوم بتنفيذه

اختيارياً بعد إخطاره من قبل الإدارة بالمخالفة المنسوبة إليه خلال مدة محددها تعينها الإدارة، حيث إنه في عدم قيام المخالف بتنفيذ قرار الإزالة طوعاً والالتزام بما قررته الإدارة تلجأ هذه الأخيرة إلى العمل المادي (الإزالة الإدارية) في صورة التنفيذ المباشر استثناءً عن الأصل العام وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

وما تجدر الإشارة إليه أن المدة التي تحددها الإدارة للمخالف لإزالة المخالفة سواء أكان الحكم عليه بالإزالة بموجب حكم قضائي صدر ضد المخالف أم بناءً على أمر النيابة العامة، أو يكون للإدارة أن تحدد مدة الإزالة ابتداءً دون اللجوء إلى القضاء حسب الأحوال التي يحددها المشرع لحالة كل قضية أو مخالفة.

وغالباً ما يكون الحكم على المخالف بإزالة أو تصحيح المخالفة كعقوبة تكميلية لعقوبة أخرى تتمثل في الغرامة وذلك بعد انتهاء المدة التي تحددها الإدارة لتنفيذ الحكم، وهذا ما أكد عليه المشرع الكويتي في كثير من نصوصه(١٠٥).

(١٠٥) أهمها ما نصت عليه المادة (٣٥) من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت على أن: (يعاقب المخالف بغرامة لا تقل عن دينار كويتي ولا تزيد على عشرة دنانير كويتية عن كل يوم يمتنع فيه عن تنفيذ ما قضى به الحكم من إزالة أو تصحيح الأعمال أو الهدم أو الترميم أو التجميل أو رد الشيء إلى أصله، وذلك بعد انتهاء المدة التي تحددها البلدية لتنفيذ الحكم، وتتعدد الغرامة بتعدد المخالفات، ولا يجوز الحكم بوقف تنفيذ ما قضي به من العقوبات التكميلية المذكورة، وتبدأ المدة المقررة للتنفيذ على المالك الجديد من تاريخ انتقال الملكية إليه، وتطبق في شأن المالك الأحكام الخاصة بتلك الغرامة، ولا تسري أحكام هذه المادة على الأحكام التي اتخذت في شأن تنفيذها الإجراءات الجنائية في تاريخ سابق على العمل بهذا القانون).
كذلك نصت المادة (٢٧) من المرسوم الصادر سنة ١٩٧٩م في شأن تنظيم أعمال البناء على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقررها قانون الجزاء أو أي قانون آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام المواد ١ و ١١ (فقرة أولى) و ١٤ بغرامة لا تقل عن مائة وخمسين ديناراً ولا تجاوز مائتين وخمسة وعشرين ديناراً، ويجوز الحكم فضلاً عن ذلك بإزالة أو تصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة على حسب الأحوال، وتقدر المحكمة عند الحكم بالعقوبة التكميلية مدى جسامة المخالفة وما يترتب على بقاء الأعمال المخالفة من أخطار، وتقضي المحكمة بإخلاء المبني من شاغلية وذلك بالنسبة للأجزاء التي يحكم بإزالتها، فإذا لم يتم الإخلاء في المدة التي تحدد لذلك بالحكم جاز تنفيذه بالطريق الإداري. ويجوز للبلدية أن تقف بالطريق الإداري كل بناء أو عمل يقام قبل الحصول على الترخيص المشار إليه في المادة (١)، ولها خلال مدة الوقف التحفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة فيه، وذلك كله لحين الفصل في الدعوى).
أيضا نصت المادة (٢٨) على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقررها قانون الجزاء أو أي قانون آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام المواد ١١ (فقرة ثانية) و١٢ (فقرة ثالثة) و ١٣ و ١٥ (فقرة ثالثة) و١٦ و١٨ و١٩ و٢٠ و ٢١ و٢٢ (فقرة أولى) و٢٣ بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تجاوز مائة وخمسين ديناراً، ويجوز الحكم فضلاً عن ذلك بإزالة أو تصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة على حسب الأحوال.).

وأسلوب الإدارة هذا المتمثل في الإزالة الإدارية قد يكون إما على حساب أو نفقة المخالف مع تحمله المسؤولية الكاملة عن الهدم أو الإزالة، وقد تكون هذه الأخيرة في صورة تعويض أحياناً وعدم تحميل المخالف المسؤولية عن ذلك أحياناً أخرى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى قد تكون الإدارة نفسها ملزمة بتعويض من صدر ضده القرار الإداري أو تقوم بتنفيذ الإزالة على نفقتها.

١) الإزالة الإدارية على نفقة المخالف مقترناً بمسؤوليته.

وهذا ما أوضحته المادة (١٧٨) من القرار الوزاري رقم (٢٦٠) لسنة ١٩٩٧م[١٠٦] على أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحول استخدام الأراضي المخططة استخداماً مخالفاً لما أعدت له، ويجوز للوزارة أن تقوم بهدم المباني أو المنشآت التي يتم إنشاؤها بالمخالفة لهذه المخططات، ويتحمل المخالف المسؤولية الكاملة عن أعمال الهدم والإزالة".

٢) الإزالة الإدارية على نفقة المخالف مع عدم مسؤوليته.

لقد نصت المادة (١٧٥) من القرار الوزاري رقم (٢٦٠) لسنة ١٩٩٧م على أنه:

"في حالة وجود منشآت على الأرض تخالف نوع الاستخدام المحدد لها في المخططات، أو في حالة استغلال الأرض في أي غرض آخر مخالف للاستخدام المحدد لها في المخططات، تقوم الوزارة أو المكتب المختص بتحديد موعد لإزالة هذه المخالفات أو تغيير نوع الاستخدام، فإذا لم يلتزم المخالف بإزالة المخالفة أو تغيير نوع الاستخدام في الموعد المحدد، يجوز للوزارة إزالة المخالفة فوراً بعد الحصول على إذن من النيابة المختصة وعلى نفقة المخالف".

حيث وقد وردت هذه الصورة من الجزاءات في نصوص متفرقة، منها المادة (٣/٢٥) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩١م[١٠٧] بشأن القانون الأساسي للاتصالات السلكية واللاسلكية على أن: "كل مالك أو مستثمر أو شاغل أو مسؤول عن أرض تقع على مسار الاتصالات المذكورة أعلاه، يقوم بعد إعلامه من قبل الوزارة بتجاوز الارتفاعات المسموح بها، يعتبر مخالفاً لأحكام هذا القانون وتوقع عليه العقوبة المقررة، بالإضافة إلى تحميله قيمة العطل والضرر اللاحقين بالخدمة

(١٠٦) الجريدة الرسمية، العدد الرابع والعشرون، (الجزء الثاني)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٣١م.
(١٠٧) المعدل بموجب قانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٦م بشأن تعديل بعض مواد القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩١م بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية.

والناجمين عن توقف الاتصالات أو إلحاق الضرر بها وضياع الواردات، وعلى المسؤول عن المخالفة أن يزيلها على نفقته، وإذا قصر في ذلك قامت الوزارة بإزالتها على نفقة المخالف.

٣) الإزالة الإدارية على نفقة الإدارة

لقد أكدت المادة (٥١/٢/ج) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٥م بشأن التخطيط الحضري على أن: "من مهام واختصاصات لجان التسوية أن تستعين اللجنة في تقديراتها بالوثائق والمستندات المسجلة التي يتقدم بها المالكون وأصحاب الحقوق، مع مراعاة الآتي عند التقدير، أن تكون الأشجار وأنقاض البناء لمالكها وعليه أن يزيلها خلال المدة التي تحددها اللائحة التنفيذية أو المكتب المختص، فإذا تخلف عن ذلك فللوزارة إزالتها على نفقتها".

٤) الإزالة الإدارية مع تعويض المخالف

لقد أوضحت ذلك المادة (٦١) من القرار الوزاري رقم (٢٦٠) لسنة ١٩٩٧م بشأن لائحة التخطيط الحضري على أنه: "إذا وجدت الوزارة أو المكتب المختص أن هناك مبان أو أغراس تتعارض مع المخططات الهيكلية فعليها أن تخطر مالكيها وأصحاب الحقوق فيها بإزالتها أو هدمها خلال المدة التي تحددها الوزارة أو المكتب، بشرط ألا تزيد على ثلاث سنوات مع تعويضهم عنها وفقاً لأحكام القانون".

سادساً: سحب وإلغاء ووقف الترخيص الإداري

لقد فرق المشرع اليمني بين الترخيص والرخصة والتصريح فبالنسبة للترخيص فقد عرفته المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٣٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٩٩ م بشأن المنشآت الطبية والصحية الخاصة بأنه الوثيقة الصادرة من الإدارة المختصة لتأسيس وتشغيل المنشأة الطبية أو الصحية الخاصة"(١٠٨).

(١٠٨) كما عرفته المادة (٢) من القرار الوزاري رقم (٤٢) لسنة٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم نشاط النقل البري للبضائع بالشاحنات المختلفة بأنه الترخيص الصادر من الوزارة للأشخاص الاعتبارية والأشخاص الطبيعية المستوفية لكافة الاشتراطات المنصوص عليها في القانون واللائحة التنفيذية وهذه اللائحة، وبموجبه يحق لهم ممارسة نشاط النقل البري للبضائع بوسائل النقل المرخص لها، وبما لا يتعارض مع أحكام قانون السلطة المحلية وحسب النموذج رقم (٣) المرفق بهذه اللائحة. (راجع) الجريدة الرسمية العدد الرابع والعشرون (الجزء الثاني)، مرجع سابق.

أما الرخصة فقد عرفتها المادة (٢) من قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٨م بشان لائحة تنظيم تصدير الأسماك والمنتجات البحرية على أنها تصدير الأسماك والمنتجات البحرية(١٠٩).

١) سحب التراخيص

تعد وسيلة سحب الترخيص من أهم الوسائل المعمول بها في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية ولا سيما على الأشخاص ذوي الهوية لقيادة السيارات وهم في حالة غياب اللاوعي (في حالة سكر)، كما قد ينطبق على الأشخاص المتورطين في حوادث(١١٠).

يمكن استخدام سحب التراخيص كعقوبات في بعض الأحيان، ومع ذلك، عندما تعطي البلدية الترخيص لتشييد مبنى معين لفترة زمنية محددة كما حددها القانون التركي بشهر واحد، حينها يجب على الشخص المعني استخدام ذلك الترخيص في هذه الفترة الزمنية(١١١).

وبالنسبة للوضع في اليمن فإن المشرع اليمني قد منح الإدارة الحق في إلغاء أو سحب أو وقف أو تجميد التراخيص في مواضيع كثيرة ومختلفة لأسباب متعددة ومختلفة . كما سنرى . يرجع إما لمخالفة القوانين واللوائح وإما لأسباب أخرى تكون نتيجة لحكم قضائي أو نتيجة حتمية بموجب القانون أو لأسباب يقتضيها النظام العام أو المصلحة العامة في ذلك.

فسحب التراخيص أو وقفها كجزاء لمخالفة أحكام القوانين واللوائح هو ما نصت

---

(١٠٩) كما أوضحت المادة (٢) من القرار المذكور الفرق بين الترخيص والتصريح، وذلك بأن التصريح هو الوثيقة التي تمنحها الوزارة لوسيلة النقل التابعة للأشخاص الطبيعية والاعتبارية لنقل البضائع الخاصة بهم على سياراتهم، ويشمل ذلك توزيع منتجات المصانع، نقل المواد الخام، وكلاء توزيع المنتجات الأجنبية والمحلية، والتجار والمستوردين والتجار ناقلي بضائعهم، والمشاريع الاستثمارية، ومقاولي الإنشاءات حسب النموذج رقم (٦) المرفق بهذه اللائحة. الجريدة الرسمية العدد السابع عشر، الصادر بتاريخ٢٤/جمادى الأولى/ ١٤١٩هـ الموافق١٥/سبتمبر/١٩٩٨.

(١١٠) Ross, H. L, Simon, S., and Cleary, J., License plate confiscation for persistent alcohol impaired drivers, Accident Analysis and Prevention 28, Accid. Anal. and Prev., Vol. 28, No. 1, 1996. P. 53.; Review of Sanctions in Corporate Law, Commonwealth of Australia 2007. Pp. 4-5. www.treasury.gov.au/.../Review_of_Sanctions.pdf

(١١١) Yucel Ogurlu, op.cit. pp. 509- 510.

عليه المادة (٦/٢٠) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة على أن: "وزارة التربية والتعليم هي الجهة الرسمية المسؤولة عن كافة مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة والمخولة بمنح تراخيص عمل هذه المؤسسات أو سحبها أو إيقافها والمعنية بالقيام بعمليات الإشراف الميداني للتأكد من أداء تلك المؤسسات لأعمالها وأنشطتها بالصورة السليمة وفقاً لنصوص القانون، وتنفيذاً لذلك تمارس المهام والصلاحيات التالية: إلغاء تراخيص مزاولة أعمال مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة وإصدار التوجيهات بإيقافها عن العمل وإغلاقها وفقاً للقانون[١١٢].

وقد لا يكتفي المشرع بجزاء سحب أو إلغاء أو إيقاف الترخيص مضيفاً إليه جزاء آخر كإيقاف النشاط مثلاً، وهذا ما أوضحته المادة (٣٨) من قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة تنظيم بيع وشراء الأسماك والمنتجات البحرية للسوق المحلية في الجمهورية اليمنية[١١٣].

على أن "يحق للوزارة أو من تخوله من جهاتها المختصة بالتنسيق مع السلطات المحلية سحب الرخص والإيقاف عن مزاولة المهنة في حالة الإخلال أو التلاعب بالأسعار أو الإضرار بمستوى تموين السوق المحلية أو مخالفة الشروط الصحية وشروط مزاولة المهنة لتداول الأسماك والمنتجات البحرية كسلعة غذائية مخصصة للاستهلاك الآدمي من قبل القائم على المزاد أو المرخص له بالبيع أو التسويق أو المالك للمعرض أو لسوق البيع بالتجزئة".

وقد يكون سحب التراخيص من قبل الإدارة تنفيذاً لحكم قضائي كما أكدته المادة (١١٣) من القرار الجمهوري رقم (٤٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن لائحة الصحافة والمطبوعات على أن: "للوزارة أن تسحب تصريح توزيع الصحيفة أو المجلة في

(١١٢) كما نصت المادة (٦) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٥م والمعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٦م بشأن أعمال الصرافة على أن:
"أ – يعمل بالترخيص الصادر بمقتضى هذا القانون لمدة سنة وللبنك تجديده بعد انتهاء مدته في حالة عدم وجود مخالفات لأحكام هذا القانون.
ب – يحق للبنك أن يصدر قراراً بسحب أي ترخيص إذا لم تقم الشركات أو المنشآت الصادر لها الترخيص بالالتزام بأحكام هذا القانون".

(١١٣) الجريدة الرسمية، العدد السابع عشر، الصادر بتاريخ ٢٤/جمادى الأولى/١٤١٩هـ الموافق١٥/سبتمبر/١٩٩٨م.

إحدى الحالات التالية: ١- إذا صدر حكم قضائي بذلك ٢- إذا تضمنت محتوياتها بصورة متكررة مخالفات واضحة لأحكام القانون وهذه اللائحة.

وبالنسبة لسحب التراخيص من قبل الإدارة وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، فقد أوضحته المادة (٢٥) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٢م بشأن البناء على أنه: "إذا صدر قرار بتعديل خطوط التنظيم للمصلحة العامة وفقاً لقانون الاستملاك للمنفعة العامة أثناء القيام بالبناء، جاز للمكتب المختص أن يسحب رخصة البناء ومرفقاتها لتعديلها وفقاً لخطوط التنظيم الجديدة، ولا يجوز للمرخص له أن يقوم بالبناء أو التعلية في الأجزاء البارزة عن خطوط التنظيم الجديدة، ويعوض عن الأضرار التي قد تلحق به بسبب ذلك تعويضاً عادلاً".

كما يتضح لنا من المادة السالف ذكرها أن الأمر متروك للإدارة بالنسبة لتوقيع جزاء سحب الرخصة للجواز، فإن شاءت أوقعته وإلا فلها الخيار في ذلك.

٢) إلغاء التراخيص

كما سنرى أنه ليس هناك اختلاف كبير بين إجراءات سحب الترخيص وبين إلغائه، فما قد ينطبق على الأول ينطبق على الثاني.

وقد يأتي في صورة الحرمان من التراخيص كما بين ذلك المشرع الكويتي في المادة (٦) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حملات الحج بقوله: (تختص لجنة شؤون الحج بالنظر فيما قد يقع من مخالفات لشروط الترخيص أو الشروط التي تقررها اللجنة طبقاً لأحكام هذا القانون، وعلى اللجنة أن تستدعي المرخص له لسماع أقواله فيما نسب إليه، فإذا لم يحضر جاز النظر في المخالفة دون سماع أقواله، وللجنة أن تعتد بالتقارير المقدمة لها من الموظفين الذين تندبهم لمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون وغيرهم ممن يمثلون الجهات المعنية الأخرى. والجزاءات التي يجوز للجنة توقيعها على المرخص له في حالة ثبوت المخالفة هي: ١- .....، ٢- .....، ٣- الحرمان من الترخيص في تسيير حملة حج لمدة سنة. ٤- الحرمان من الترخيص في تسيير حملة حج بصفة دائمة، ويجوز..... قد تترتب على المخالفة.).

فإلغاء الترخيص يكون نتيجة لمخالفة أحكام القوانين واللوائح، وقد أكدت عليه المادة (٣٠) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩١م والمعدل بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٦م بشأن القانون الأساسي للاتصالات السلكية واللاسلكية حيث نصت على أنه: "يحق للوزير أن يلغي في أي وقت أي ترخيص أو شهادة أو إذن منح بموجب أحكام هذا القانون، بسبب مخالفة أي حكم من أحكام

الترخيص، أو الشهادة أو الأذن أو بسبب عدم تسديد الرسوم والأجور المترتبة عليها، أو إذا رأى الوزير أو المؤسسة أن الصالح العام يقتضي مثل هذا الإلغاء، وفي كل الأحوال يجب أن يكون قرار الإلغاء مسبباً".

فضلاً عن ذلك يجوز إلغاء الترخيص نتيجة الإخلال بالنظام العام، كما هو مبين في نص المادة (١٦) من القرار الوزاري رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظيم عملية النقل البري للبضائع[١١٤] أنه: "يجوز للوزير إلغاء أي ترخيص صادر بموجب هذه اللائحة في حالة المخالفة وعدم الانضباط والالتزام بأحكام الترخيص أو هذه اللائحة، كما يجوز ذلك في حالة الإخلال بالنظام العام".

كذلك قرر المشرع اليمني للإدارة الحق في اختيار الجزاء المناسب بصورة تخييرية لها بين جزاء الإلغاء وبين منح المخالف مهلة أو مدة محددة لتنفيذ ما أوجبه عليه القانون بالقيام به، كما ورد في المادة (١٣) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٥م والمعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٦م بشأن أعمال الصرافة أنه: "إذا تخلف الشخص الصادر له الترخيص عن مباشرة أعمال الصرافة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه بصدور الترخيص فللبنك الحق في إلغاء الترخيص أو إمهاله مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المدة الأولى، ويلغى نهائياً الترخيص إذا لم يمارس أعمال الصرافة بعد انتهاء مدة الإمهال".

٣) وقف التراخيص

لقد منح المشرع اليمني الإدارة وقف التراخيص الإدارية الصادرة عنها في تشريعات متباينة ومختلفة، والذي عادة – كما سنرى – أن الجزاء المتعلق بوقف التراخيص الإدارية ما يكون مؤقتاً لفترة محدودة تحددها الإدارة، والذي غالباً ما قد يعقبه جزاء آخر أشد منه، يتمثل في إلغاء الترخيص الإداري عند الإخلال بالقوانين واللوائح، ولهذا تستخدمه الإدارة كإجراء تمهيدي لتوقيع الجزاء الأشد في حق المخالف.

وقد يمنح المشرع الإدارة الحق في التخيير بين أنواع الجزاءات كالتخيير بين جزاء وقف الترخيص أو إلغائه، كما تضمنت المادة (٨٣) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٣٣) لسنة

(١١٤) الجريدة الرسمية، العدد الرابع والعشرون، الصادر بتاريخ ٢٧ /شوال/١٤٢٣هـ الموافق ٣١/ديسمبر/ ٢٠٠٢م.

٢٠٠٣م بشأن النقل البري حالات[١١٥] كثيرة يجوز فيها للوزارة وقف الترخيص وإلغائه.

والغريب في هذا الشأن أن قرار وقف الترخيص أو إلغائه قد يكون قطعياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة، كما هو مؤكد في بعض التشريعات مثل القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجمارك[١١٦].

وقد يتخذ جزاء وقف الترخيص أكثر من صورة، فقد يكون في صورة مؤقتة قد تتشابه مع جزاء منع تجديد الترخيص، وهذا ما نصت عليه المادة (٨) من القرار

---

(١١٥) تتمثل هذه الحالات في الآتي:
١- ظهور عدم صحة البيانات المقدمة من أجل استصدار الترخيص.
٢- التنازل عن الترخيص للغير، أو ممارسة نشاط مخالف لما هو مرخص به، أو ممارسة النشاط بواسطة وسائل نقل غير مرخص لها.
٣- إلغاء السجل التجاري للجهة / الجهات.
٤- إفلاس الجهة / الجهات و صدور حكم قضائي بتصفيتها.
٥- عدم توفر الحد الأدنى من وسائل النقل المحددة و لأي سبب من الأسباب.
٦- الكشط أو التعديل أو التزوير في بيانات الترخيص.
٧- تجاوز عدد الركاب المسموح بهم.
٨- ترحيل و استقبال الركاب خارج الأماكن المصرح بها.
٩- مخالفة خطوط النقل المسموح بها.
١٠- عدم توفير التأمين اللازم وفقًا للوائح و القرارات النافذة.
١١- عدم تسديد الرسوم المفروضة على النشاط.
١٢- تكرار المخالفة.
١٣- القيام بنقل مواد ممنوعة أو محرمة قانونًا.
١٤- مخالفة أحكام القانون و هذه اللائحة و اللوائح النافذة الأخرى.
(راجع) الجريدة الرسمية، العدد العشرون الصادر بتاريخ ٦/ رمضان/ ١٤٢٤هـ الموافق ٣١/ أكتوبر/ ٢٠٠٣م.

(١١٦) حيث تنص المادة (٩٤) منه على أن: "يجري النقل وفق نظام العبور الخاص بواسطة هيئات السكك الحديدية وشركات النقل – بالسيارات أو بالطائرات المرخص بها بقرار من المصلحة وذلك على مسؤولية هذه الهيئات والمؤسسات، ويرخص لشركات النقل وفق الإعداد والشروط والمواصفات التي يحددها رئيس المصلحة بما لا يتعارض مع أي قانون آخر، ويتضمن قرار الترخيص الضمانات الواجب تقديمها وجميع الشروط الأخرى، ويمكن لرئيس المصلحة أن يوقف هذا الترخيص لفترة محددة أو يلغيه عند الإخلال بالشروط والتعليمات المحددة من قبل المصلحة، أو في حالة إساءة استعمال وضع العبور الخاص بارتكاب أعمال التهريب على وسائل النقل المرخص بها، وقرار وقف الترخيص أو إلغائه قطعي لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة".

الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن تعديل قانون التجارة الخارجية رقم (١) لسنة ١٩٩٢م على أن: "يستبدل النص الوارد في المادة (٢٢)"[١١٧] "يجوز للوزير توقيف منح رخص الاستيراد لأي مستورد يخالف أحكام هذا القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بمقتضاه لمدة لا تزيد عن سنة ولا تقل عن ثلاثة أشهر".

كما ورد في المادة (١٧) من قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٨م بشان لائحة تنظيم تصدير الأسماك والمنتجات البحرية[١١٨] أنه: "في حالة مخالفة المصدر للمرة الأولى وبحسب حجم المخالفة يحق للوزارة تجميد رخصة مزاولة المهنة لفترة من ثلاثة أشهر إلى تسعة أشهر، وفي حالة تكرار المخالفة يحق للوزارة سحب الرخصة".

والملاحظ أيضاً أن هذه المادة قد أخذت بمبدأ التدرج في العقوبات حيث بدأت بتجميد القرار لفترة زمنية محددة، وفي حالة تكرار المخالفة يجوز للوزارة أن تنزل على المخالف عقوبة أشد كسحب الترخيص.

٤) عدم تجديد الترخيص

هذا ما أكدته المادة (١١) من القرار الجمهوري رقم (١) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة حمل الأسلحة النارية حيث نصت على أن: "لسلطة الترخيص رفض طلب منح الترخيص ابتداء، كما لها أن ترفض تجديده أو تقوم بسحبه مؤقتاً وللفترة التي تراها مناسبة، على أن لا تتجاوز سنة، كما أن لها أن تلغي الترخيص قبل انتهاء مدته، وجميع الأحوال يجب أن يكون القرار الذي يصدر في هذا الشأن مسبباً".

سابعاً: الشطب

لقد تم النص على جزاء الشطب كأحد العقوبات أو الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة على المخالف أو المخالفين لأحكام القوانين واللوائح، في المادة (١٤/ب) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٧م بشأن تنظيم وكالات وفروع الشركات والبيوت الأجنبية وتعديلاته[١١٩] حيث نصت على أن: "

---

(١١٧) حيث تنص المادة (٢٢) من قانون التجارة الخارجية رقم (١) لسنة ١٩٩٢م على أن: "يجوز للوزير توقيف منح رخص الاستيراد أو التصدير لأي مستورد، وأي مصدر يخالف أحكام هذا القانون واللوائح والأنظمة الصادرة بمقتضاه لمدة لا تزيد عن سنة ولا تقل عن ثلاثة أشهر".

(١١٨) الجريدة الرسمية العدد السابع عشر الصادر بتاريخ ٢٤/ جمادى الأولى/ ١٤١٩هـ الموافق ١٥/ سبتمبر/ ١٩٩٨.

(١١٩) الجريدة الرسمية، العدد الثامن عشر، (الجزء الأول)، مرجع سابق.

– تشطب الوكالة في بقرار من الوزير في الحالات الآتية:

١ – إذا كان الترخيص قد منح بناء على بيانات كاذبة أو معلومات غير صحيحة.

٢ – إذا ترك الوكيل بصفة نهائية ممارسة النشاط التجاري أو انقطع عن مزاولة النشاط التجاري المرتبط بالسلعة موضوع الوكالة لمدة سنة دون مبرر مقبول.

٣ – إذا انقضت مدة ثلاث سنوات متوالية دون أن يقوم الوكيل بتجديد ترخيص الوكالة.

٤ – إذا أخل الوكيل بالتزاماته المنصوص عليها في القانون واللوائح والقرارات المنفذة لأحكامه.

٥ – إذا استخدم الوكيل الترخيص في غير الأغراض المحددة له ٠

كما نصت الفقرة (٥) من البند ثانياً (مخالفة التوزيع) من المادة (٣١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) بشأن لائحة تنظيم صناعة وتجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها[١٢٠] على أنه: "عند عدم مطابقة الصنف لشروط ومواصفات دساتير الأدوية أو شهادة التحليل المرفقة بالشحنة، يعاقب بإتلاف الصنف وشطب تسجيل الشركة في حالة التكرار."

الخاتمة

أولاً: نتائج عامة

١ – تطبيق مبدأ الشرعية على المخالفات والجزاءات الإدارية العامة على الرغم من الفجوة الواضحة بين أحكام الدستور من ناحية والقوانين واللوائح من ناحية أخرى.

٢ – حسب ما أكده المشرع اليمني فإن المخالفات تكون بقانون أو بناء على قانون، أما الجزاءات فلا تكون إلا بقانون حتى وإن ملكت الإدارة تحديد العقوبات أو الجزاءات، فذلك يكون لها دون الخروج عن الإطار العام الذي رسمه لها القانون، يعني هذا أن الإدارة لا تملك أية سلطة أو صلاحية في توقيع الجزاءات الإدارية ما دام لم يمنحها القانون ذلك.

٣ – المشرع اليمني قد اتجه صوب ما أخذت بها الدول المتقدمة في أوربا من الأخذ بقانون العقوبات الإداري، ولكن ليس بالصورة الواضحة المأخوذ بها في تلك البلدان.

٤ – اقتصار تطبيق الجزاءات الإدارية العامة على جميع الأفراد المخالفين لأحكام القوانين واللوائح شأنها في ذلك شأن الجزاءات الجنائية.

---

(١٢٠) الجريدة الرسمية، العدد الرابع والعشرون، (الجزء الأول)، مرجع سابق.

٥ – لم يقصر المشرع اليمني الجزاءات الإدارية العامة حصراً على الأفراد المخالفين لأحكام القوانين واللوائح بل والأشخاص الاعتبارية سواء العامة أو الخاصة منها.

٦ – تتمتع الجزاءات الإدارية العامة بالطابع الجنائي لتحليها بصفتي الردعية سواء العام أو الخاص.

٧ – الجزاءات الإدارية العامة التي تصدر عن الإدارة هي قرارات إدارية شأنها شأن أي قرار إداري آخر يصدر عن الإدارة في مراعاة الإدارة فيها للشكلية التي تصدر بها هذه القرارات.

٨ – إن العلاقة التي تربط بين الإدارة والشخص المخالف لا تمثل علاقة تعاقدية، كما هو الحال في توقيع الجزاءات التعاقدية عندما يخل المتعاقد مع الإدارة بالالتزامات التعاقدية تجاه هذا الأخير، أو علاقة وظيفية عندما يخل الموظف بواجباته والتزاماته الواجب عليه تنفيذها تجاه الإدارة التي تربطه بها علاقة أو رابطة وظيفية.

٩ – تتشابه الجزاءات الإدارية العامة إلى حد ما مع الجزاءات المدنية من ناحية عدم وجود رابطة عقدية أو وظيفية تربط بين الإدارة والشخص المخالف، لكنها تختلف عن الجزاءات المدنية من ناحية أخرى عندما يخل أحد أطراف التعاقد في العقود المدنية مثلاً بالتزاماته التي على عاتقه تجاه المتعاقد الآخر، مما يسبب ضرراً للطرف الآخر الذي يستوجب عنه التعويض للطرف المتضرر بحكم يصدر عن القضاء.

ثانياً: التوصيات

١ – نوصي المشرع اليمني بإزالة اللبس والتعارض الكامن بين أحكام الدستور والقوانين هذا من جانب، وبين إزالة التعارض الموجود في القوانين نفسها وبين اللوائح، ومن أهم صور هذه اللبس نص المادة (٣) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م "لا مخالفة إلا بقانون أو بناء عليه ولا عقوبة إلا بقانون". والذي يتعارض مع نص المادة (٢) من القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات "المسؤولية الجزائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون" الذي يتعارض هذا الأخير مع نص المادة (٤٧) من دستور ٢٠٠١م "المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني.....، بأثر رجعي لصدوره".

٢ – تبعاً للتوصية السابقة نقترح على المشرع اليمني أن يكون نص المادة (٢) من

القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات كالآتي "المسؤولية الجزائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون".

٣ – نقترح – تبعاً للتوصية رقم ١ – بتعديل المادة (٤٧) من دستور ٢٠٠١م على أن تكون "المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره". اتساقاً مع المادة (٣) من الدستور نفسه التي تنص على أن: "الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات".

٤ – نقترح – تبعاً للتوصية رقم ١ – بتعديل المادة (٣) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م على أن تكون "لا مخالفة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناء عليه".

٥ – نوصي المشرع اليمني في تقنين قانون العقوبات الإدارية أو قانون العقوبات الاقتصادي.

٦ – نوصي المشرع اليمني بتكييف الوضع القانوني الصحيح لمفهوم الجزاءات الإدارية العامة محل الدراسة نتيجة للخلط الشائع الذي قد يحدث بين المفهوم العام للجزاءات الإدارية العامة وما يشابهها من مفاهيم أخرى، وذلك يكون بوضع المصطلح المناسب الذي يعكس محتوى القانون عند سنه له.

٧ – كما نوصي القضاء اليمني بإرساء دعائم مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية العامة.

٨ – نوصي المشرع اليمني بإعطاء الإدارة المزيد من السلطات ولا سيما سلطة العقاب؛ مما قد يخفف من أزمة العدالة الجنائية نتيجة البطء في التقاضي الموجود في المحاكم بسبب كثرة القضايا المنظورة أمام القضاء وتنوعها، فضلاً عن السهولة واليسر والإنجاز في الفصل للمخالفات التي تنظرها الإدارة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١ – المؤلفات

- د. جاد نصار: أصول وفنون البحث العلمي، ط١، دار النهضة العربية.
- د. رفعت عيد السيد: دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. شريف يوسف حلمي سلطان: القرار الإداري "دراسة مقارنة"، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧م، دار النهضة العربية، القاهرة.
- د. صلاح الدين فوزي: المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث العلمية.
- د. محمد سعد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية دراسة فقهية قضائية مقارنة، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الفكر الجامعي.
- د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، بدون نشر، ١٩٨٥م.
- د. مصطفى كامل كير: الجرائم التموينية، القاهرة، بدون نشر، ١٩٨٣.
- د. علي حسن خلف: د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، المكتبة القانونية، بغداد.

٢ – الرسائل الجامعية

- أكرم محمود الجمعات: العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية "دراسة مقارنة، رسالة ماجستير"، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الدراسات العليا، عمان، الأردن، ٢٠١٠م.
- راجي محمد سلامة الصاعدي: أغراض العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدعوة والإعلام، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، ١٤٠٦، ١٤٠٧هـ.
- رامي يوسف محمد ناصر، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا، نابلس – فلسطين، ٢٠١٠م.

- سعادى عارف محمد صوافطة: الصلح الجنائي في الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٠.
- محمد بن صديق أحمد الفلاتي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية "دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية" رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥م.
- محمد بن عبد الرحمن الشدي: أثر الحكم الجنائي على ممارسة الحقوق السياسية، دراسة تأصيلية تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٢٩هـ، ٢٠٠٨م.

٣ – التشريعات اليمنية

❋ الدساتير

- دستور الجمهورية اليمنية لدولة الوحدة ١٩٩١م وتعديلاته لعامي ١٩٩٤، ٢٠٠١م.

❋ الجرائد الرسمية

- الجريدة الرسمية: العدد السابع عشر الصادر بتاريخ ٢٤/جماد الأولى/١٤١٩هـ الموافق ١٥/سبتمبر/١٩٩٨م.
- الجريدة الرسمية: العدد الرابع والعشرون (الجزء الثاني) الصادر بتاريخ: ٣١/١٢/١٩٩٧م.
- الجريدة الرسمية: العدد الثامن عشر (الجزء الأول)الصادر بتاريخ ٣/رجب/١٤٢١هـ الموافق ٣٠/سبتمبر/٢٠٠٠م.
- الجريدة الرسمية: العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ١٠/جمادى أول/١٤٢٢هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠١م.
- الجريدة الرسمية: العدد الرابع والعشرون (الجزء الثاني) الصادر بتاريخ ١٩/ذو القعدة/١٤٢٥هـ الموافق ٣١/ديسمبر/٢٠٠٤م.
- الجريدة الرسمية: العدد الرابع والعشرون (الجزء الأول) الصادر بتاريخ ٢٧/شوال/١٤٢٣هـ الموافق ٣١/ديسمبر/٢٠٠٢م.
- الجريدة الرسمية: العدد العشرون الصادر بتاريخ ٦/رمضان/ ١٤٢٤هـ الموافق ٣١/ أكتوبر/٢٠٠٣م.

* **القوانين واللوائح**

- القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢م بشأن التجارة الخارجية والمعدل بموجب القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن التجارة الخارجية.
- القانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة.
- القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٢م بتعديل بعض أحكام القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٢م بشأن الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها.
- القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠م بشأن التعليم العالي.
- القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجمارك.
- القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث.
- القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤م بشأن تنظيم وحماية الثروة الحيوانية.
- القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن البعثات والمنح الدراسية.
- القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٢م بشأن البناء.
- القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٥م بشأن التخطيط الحضري.
- القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن البذور والمخصبات الزراعية.
- القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم تداول مبيدات الآفات النباتية.
- القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن الجمعيات والاتحادات التعاونية.
- القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م بتعديل القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٩١م بشأن الهيئات والمؤسسات والشركات العامة.
- القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م والمعدل بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٠م والمعدل أيضاً بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن السلطة المحلية.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٣م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م بشأن تنظيم مؤسسات التعليم الأهلية والخاصة.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن تعديل قانون التجارة الخارجية رقم (١) لسنة ١٩٩٢م.

- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن المخالفات العامة.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٥م والمعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٦م بشأن أعمال الصرافة.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩١م والمعدل بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٦م بشأن القانون الأساسي للاتصالات السلكية واللاسلكية.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة١٩٩٤م والمعدل بموجب القرار الجمهوري رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن الجرائم والعقوبات.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم(٤٨) لسنة ١٩٩١م والمعدل بالقانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٣م بشأن تنظيم السجون.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن الإجراءات الجزائية.
- القرار الجمهوري بقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠م بشأن الصحافة والمطبوعات.
- القرار الجمهوري بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٠م بشأن الجوازات.
- القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية للقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م، بشأن المخالفات العامة، الصادرة بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م.
- القرار الجمهوري رقم (١) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة حمل الأسلحة النارية.
- القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م.
- القرار الجمهوري رقم (٤٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن لائحة الصحافة و المطبوعات.
- القرار الوزاري رقم (١٠٨) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم نشاط النقل البري لشركات الأجرة الخاصة.
- القرار الوزاري رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم نشاط النقل البري للبضائع بالشاحنات المختلفة.
- القرار الوزاري رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظم عملية النقل البري للبضائع.
- القرار الوزاري رقم (٩٠) لسنة٢٠٠٤م بشأن التعليمات الخاصة بالشروط والمواصفات والإجراءات المتعلقة بنقل الحاويات (المبردة وغير المبردة).

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٦٠) لسنة ١٩٩٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الحضري.
- قرار رئس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات الإدارية.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٣٢) لسنة ٢٠٠٤ م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٩٩ م بشأن المنشآت الطبية و الصحية الخاصة.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٨م بشأن مخالفات أسعار بيع الخبز والعقوبات المقررة عليها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن لائحة تنظيم الرقابة والتفتيش البحري والمخالفات والغرامات على قوارب الاصطياد الصناعي.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة وصحة البيئة والعقوبة عليها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٣ م بشأن النقل البري.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم صناعة و تجارة الأدوية والمستلزمات الطبية وما في حكمها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٦٠) لسنة ٢٠٠٩م بشأن لائحة شروط وقواعد تنظيم وإقامة المعارض التجارية الداخلية والخارجية.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم(٢٠٤) لسنة ٢٠٠١ م بشأن لائحة ضوابط البناء في المدن التاريخية.
- قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة تنظيم تصدير الأسماك والمنتجات البحرية.
- قرار وزير الثروة السمكية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة تنظيم بيع وشراء الأسماك والمنتجات البحرية للسوق المحلية في الجمهورية اليمنية.

- قرار وزير السياحة رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة المنظمة لأعمال المنشآت الفندقية السياحية.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٧م بشأن تنظيم وكالات وفروع الشركات والبيوت الأجنبية وتعديلاته.

٤ – التشريعات الكويتية

*** الدساتير**

- الدستور الكويتي والمذكرة التفسيرية، مجموعة التشريعات الكويتية، ج١، وزارة العدل، فبراير ٢٠١١م، ط١.
- القوانين والمراسم والقرارات الإدارية.
- القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤ في شأن مزاولة مهنة التمريض بالكويت.
- القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حملات الحج.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧في شأن المذابح.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م بشأن المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة.
- المرسوم بالقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧ في شأن الباعة المتجولين.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧ في شأن بيع الأغذية وتخزينها والمحلات الخاصة بها.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٧م في شأن المذابح.
- المرسوم بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٨ في شأن الهيئات الرياضية.
- المرسوم بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٩ في شأن الجمعيات التعاونية.
- المرسوم الصادر سنة ١٩٧٩م في شأن تنظيم أعمال البناء.
- القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ في شأن البيع بالأسعار المخفضة والدعاية والترويج للسلع والخدمات.

- القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٦ في شأن تنظيم مهنة الصيدلة وتداول الأدوية.
- القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة.
- القانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.
- القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت.
- القانون رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٧ في شأن قمع الغش في المعاملات التجارية.
- قرار إداري بتوقيع جزاء لعام ٢٠١٠م، والذي صدر عن وزير التجارة والصناعة ووزير الدولة لشئون الإسكان الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة دولة الكويت، ٢٠١٠م، العدد (٩٧٦)، السنة (٥٦).
- قرار إداري بتوقيع جزاء لعام ٢٠١٢م، والذي صدر عن وزير التجارة والصناعة ووزير الدولة لشئون الإسكان. (راجع) الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة دولة الكويت، ٢٠١٢م، العدد (١١١١)، السنة (٥٩).

٥ – المراجع الإلكترونية

- أ. عز الدين عيساوي: المكانة الدستورية للهيئات المستقلة "مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://dc404.4shared.com/download/fCLO2OPi/_.rar?tsid=20111203-173436-9cbab244
- الاتجاهات الحديثة في العقوبات البديلة: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://vb.bip.gov.sa/showthread.php?t=8310&page=5
- د. أحمد براك: نحو قانون للمخالفات العامة (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://ahmadbarak.com/ArticleView.aspx?ArticleId=20
- د. أحمد لطفي السيد: الحق في العقاب (فلسفة الحق في العقاب، اقتضاء الحق في العقاب، صور رد الفعل العقابي) راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://dc120.4shared.com/img/J5jenfEm/preview.html
- رائد أحمد محمد: البراءة في القانون الجنائي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه،

بغداد، ٢٠٠٩م. (راجع الشبكة الالكترونية على الرابط التالي:
http://www.raed66@yahoi.com

- شبكة المعلومات القانونية للكويت (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.gcc-legal.org/mojportalpublic/CountryHome.aspx?country=1
- د. فيصل عقله شطناوى: علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية. راجع الشبكة الالكترونية على الرابط التالي:
http://www.wasmia.com/jazy/adm02.pdf
- د. محمد الإدريسي العلمي المشيشي: دراسة حول ملاءمة مشروع القانون الجنائي مع المبادئ والقواعد المعتمدة في منظومة حقوق الإنسان، المجلس الوطني لحقوق الإنسان ٢٠١٢م.(راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
www.editionslacroiseedeschemins.com
- د هاشم محمد نور عبد الله المدني: خفض الحوادث المروية من خلال ضبط النظام والقانون، مركز الإعلام الأمني. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.policemc.gov.bh/reports/2011/April/6-4-2011/634377092974243730.pdf
- الغرامة المالية: راجع الشبكة الالكترونية على ارابط التالي:
http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/06/
- القانون الجنائي لدبلومي: (القانون العام والعلوم الجنائية) كلية الحقوق جامعة الإسكندرية (قوانين منتدى رجل مصر) (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.egypt-man.net/vb/login.php?do=login
- ماهية العقوبة وتقسيماتها: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://qanouni.blogspot.com/2010/09/blog-post_9051.html
- سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://forum.law-dz.com/index.php?showtopic=2489&mode=threaded
- نشاط الإدارة العامة: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.hrdiscussion.com/hr30646.html
- خام الله محمد علي: بحث حول الضبط الإداري، جامعة التكوين المتواصل

بمركز ورقلة، وزارة التعليم العالي والبحث والعلمي، الجزائر، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ص ٤. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://irbd.hooxs.com/t20320-topic

- زانا جلال: حدود سلطات الضبط الإداري، راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.barasy.com/pages-187.html
- الجرائم البنكية: راجع الشبكة الالكترونية على الرابط التالي:
http://crimestoryanalyst.blogspot.com/2011/03/blog-post_8407.html
- ماهية الجريمة وتأصيلها الشرعي والقانوني: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.mohamoon.com/montada/default.aspx?Action=Display&ID=43025&Type=3
- مشروعية العقوبة وغايتها في الفقه الجنائي الوضعي: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6872
- د عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.
- الفرق بين الجزاء الجنائي والجزاء المدني: راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://vb.bip.gov.sa/archive/index.php?t-1195.html

ثانياً: قضايا

- قضية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ دستوري، جلسة رقم ٢٠٠٧/٥/٢٧، منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، العدد (٨٢١)، السنة (٥٣).
- قضية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧م دستوري – جلسة ٢٠٠٨/٤/٢٢م – منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، وزارة الإعلام، العدد (٨٦٨)، السنة (٥٤).
- قضية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ دستوري، جلسة رقم ٢٠٠٧/٥/٢٧، منشور في الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، العدد (٨٢١)، السنة (٥٣).
- قضية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥م دستوري – جلسة ٢٠٠٥/٦/٢٢م. (راجع)

الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/2-2005FPTTZQQIBHLZWKMSFAVEQXJN.pdf

- قضية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦م دستوري – جلسة ٢٦/٧/٢٠٠٦م (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/6-2006LUBPNGSXIVAZGVFAIENGMRRG.pdf

- قضية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥م دستوري – جلسة ١٢/٦/٢٠٠٦م. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.reqaba.com/ArticleImages/15-2005DOQXGMCYCMUZSTFMITYIYWYN.pdf

ثانياً: المراجع الأجنبية

1 - J. Dara Lynott B.E., MSc, PE, C.Eng., FIEI and Ray Cullinane BAgrSc., MA, Dip. EIA (Mmgt), Administrative Sanctions. http://documents.jdsupra.com/7e1e27ce-2308-4b66-bfe6-f7d462fb2cb5.pdf

2 - Karen Meerschaut, Paul De Hert, Serge Gutwirth and Ann Vander Steene: The use of municipal administrative sanctions by the municipalities of Brussels. Is there a need for a regulating role for the Brussels Capital Region?, the e-journal for academic research on Brussels, Issue 18, 19 May 2008.

3 - P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij: Administrative Sanctions in Fisheries Law, FAO LEGISLATIVE STUDY, 82, 2003

4 - Rob Widdershoven: Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands, Netherlands Comparative Law Association, The Electronic Journal of Comparative Law, (vol. 6.4, December 2002).

5 - Ross, H. L, Simon, S., and Cleary, J.: License plate confiscation for persistent alcohol impaired drivers, Accident Analysis and Prevention 28, Accid. Anal. and Prev., Vol. 28, No. 1, 1996. P. 53.; Review of Sanctions in Corporate Law, Commonwealth of Australia 2007. www.treasury.gov.au/.../Review_of_Sanctions.pdf

6 - Yucel Ogurlu: Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005).

7 - ZANOBINI, Guiidio, ldari Mi.leyyideler: (Sanzioni Amministrativi), (1964).