Sana'a University Journal of Human Sciences
مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 4 | No. 10 | Page 315 – 351 |2025
https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

The Principle Of Legality In Violations And The Extent To Which General Crime Rules Apply To It

Mohammed Abdul Raqeeb Mohammed Al-Faqih[1,*]
[1]Department of Criminal Law., Faculty of Sharia and Law. - Sana'a University, Sana'a, Yemen.

***Corresponding author:** *Moh.Alfaqih@su.edu.ye*

Keywords

1. Principle of legality in violations
2. legislative delegation
3. offense crimes you like any

Abstract:

Violations are an important topic in criminal law, and this research aims to examine the principle of legality in offenses, as it is a fundamental pillar in the regulation of crimes and punishments.

Crime, in general, is defined as prohibited actions outlawed by legal provisions, where the legal element is what makes an act unlawful. While the default state of actions is permissibility, certain acts may harm public interests that legislators seek to protect. Thus, legislators intervene by defining specific acts as crimes.

This study focuses on the principle of legality in violations due to its particular relevance to the concept. Several questions arise in this regard:

- Does the principle of legality apply to offenses?
- Is it necessary for a law issued by the legislative authority to determine violations and their punishments, or can executive regulations or decrees suffice?
- Is there cooperation between the two authorities, where the legislative authority sets general rules and leaves the administrative authority to determine the elements constituting the criminal act?
- What does legislative delegation mean? Does it imply that the legislative authority delegates certain powers to the executive authority to define violations?

These aspects will be discussed concisely in this research

Sana'a University Journal of Human Sciences
مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 4 | No. 10 | Page 316 – 351 | 2025
https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

مبدأ الشرعية في المخالفات ومدى انطباق القواعد العامة للجريمة عليها

محمد عبد الرقيب محمد الفقيه[1]*،
[1]قسم القانون الجنائي ، كلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء ، صنعاء ، اليمن.
المؤلف: *Moh.Alfaqih@su.edu.ye*

الكلمات المفتاحية

1. مبدأ الشرعية في المخالفات
2. التفويض التشريعي
3. جرائم المخالفات

الملخص:

تُعد جرائم المخالفات من الموضوعات المهمة في مجال القانون الجزائي، وهذا البحث يهدف إلى معرفة مبدأ الشرعية في جرائم المخالفات؛ إذ يُعد هذا المبدأ من الركائز الأساسية في تنظيم الجرائم والعقوبات.

فالجريمة بشكلٍ عام تُعرَّف أنها أفعال محظورة تحظرها القوانين؛ إذ يُعد الركن الشرعي هو العنصر الذي يُجعل الفعل محظورًا. كون الأصل في الأفعال الإباحة، ولكن نظرًا لوجود أفعال قد تضر بالمصالح العامة التي يسعى المشرع لحمايتها، يتدخل المشرع بتحديد أفعال معينة كجرائم.

ودراستنا هذه تتعلق بمبدأ الشرعية في المخالفات؛ لما لها من خصوصية فيما يتعلق بمبدأ الشرعية، وهنا يمكن طرح عدة تساؤلات: هل يُطبق مبدأ الشرعية على المخالفات؟ وهل يتطلب الأمر قانونًا صادرًا من السلطة التشريعية لتحديد المخالفة وعقوبتها، أم يمكن الاكتفاء بلوائح أو قرارات من السلطة التنفيذية؟ أم أن هناك تعاونًا بين السلطتين، بحيث تُحدد السلطة التشريعية القواعد العامة وتترك للسلطة الإدارية تحديد العناصر المكونة للفعل الإجرامي؟ هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ماذا يقصد بالتفويض التشريعي؟ فهل يعني هذا أن للسلطة التشريعية تفويض بعض الصلاحيات للسلطة التنفيذية لتحديد المخالفات؟ كل ذلك سنتحدث عنه في هذا البحث بشكل مختصر.

المقدمة:

من المعلوم أن الجريمة هي افعال محظورة من قبل المقنن، ومن ثم فالركن الشرعي هو صفة يخلعها الشارع على الفعل فيصير بها محظورًا، خارجًا من دائرة الإباحة الأصلية وداخلًا في دائرة المنع، فالأصل في الأفعال الإباحة، ونظرًا لأن بعض الأفعال ضارة ببعض المصالح التي يحرص المقنن على رعايتها وحمايتها يتدخل المقنن لمنع تلك الأفعال الضارة بنصوص شرعية أو قانونية فتصير عند ذلك أفعالًا محظورة، ويكون ذلك النص هو الركن الشرعي الذي يتوفر بتوافر عنصرين الاول: وجود نص تشريعي يحظر الفعل، والثاني: عدم وجود نص تشريعي أخر يبيح الفعل بعد تحريمه[1].

وهذا يُعد مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات مبدأ أساسيًا وضروريًا في نطاق قانون الجرائم والعقوبات. ومن ثمَّ، فإنه يلزم البحث عن مدى توافر هذه الضرورة في نطاق جرائم المخالفات؛ نظرًا لما تتمتع به من خصوصية، كما سبق بيانه. وبمعنى آخر، هل يُلتزم بمبدأ الشرعية عند تحديد المخالفة وتحديد عقوبتها؟ وهل لا بد أن يصدر قانون بالمعنى الشكلي – صادر من السلطة التشريعية – لتحديد المخالفة وعقوبتها، أم يُكتفى بأن تصدر السلطة التنفيذية مجرد لوائح أو قرارات تتضمن مثل هذا التحديد أم أن الأمر سيخضع لتعاون السلطتين في تحديد المخالفات، بمعنى أن تكتفي السلطة التشريعية بوضع القواعد العامة الخاصة بالتجريم والجزاء، وتترك للسلطة الإدارية تحديد العناصر المكونة للفعل الإجرامي، وهو ما يُعرف بالتفويض التشريعي؟

وما موقف القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري – المخالفات – كالقانون الألماني والقانون الإيطالي؟ وكذلك موقف القوانين التي لم تأخذ صراحة بنظام الجرائم الإدارية، كما في مصر وفرنسا؟ ونظرًا لكون المخالفات الجزائية ذات طبيعة إدارية – كما سبق أن أوضحنا من وجهة نظرنا– فإن الركن الشرعي الخاص بها يتميز بخصوصية، كما أن بعض القواعد العامة للجريمة تختلف في حالة المخالفات؛ إذ تنفرد بخصائص وأحكام تُميزها عن غيرها من الجرائم.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدارسة في عدم استقرار مفهوم مبدأ الشرعية في المخالفات في أوساط الجهات الإدارية فسن المخالفات يكون باتباع إجراءات محددة نصت عليها المادتان (1، 2) من قانون الأحكام العامة للمخالفات رقم (17) لسنة 1994م والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2017م وتبرز الإشكالية بشكل أكثر في معرفة دستورية سن المخالفات من قبل جهات

[1] أستاذنا الدكتور علي حسن الشرفي: النظرية العامة للجريمة القسم العام، الجزء الاول، الطبعة الرابعة، 1425هـ، 2004م، أوان للخدمات الإعلانية، صنعاء، ص 101.

الإدارة واختيار العقوبة من ضمن العقوبات المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون سالف الذكر.

أسباب الدراسة:

نظرًا لطبيعة المخالفات الجزائية التي تُعد قليلة الأهمية بمقارنة مع غيرها من الجرائم الأكثر، التي تمنح المخالفات شرعية مستقلة عن شرعية الجرائم، لاسيما أنها متعددة في أغلب المجالات وبعيدة عن المصالح الضرورية، فلا غرو من أنها ذات طبيعة كمالية تحسينية ترقى بالمجتمع نحو الرفاهية في الوقاية من نتائج هذا المخالفات، الأمر الذي يجعل من الضروري البحث عن مبدأ الشرعية في المخالفات ومدى انطباق القواعد العامة للجريمة عليها.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال الموضوع الذي يتناوله فهو دراسة لمبدأ الشرعية في المخالفات، وتتجلى أهميته في بيان مبدأ الشرعية في المخالفات ومدى دستورية تخويل جهات الإدارة سن المخالفات – لأنها مخالفات مرنة وسريعة الظهور وتحتاج لمواكبة مستمرة من قبل المشرع في حضر ما يلزم حضره منها وسن عقوبات مناسبة لكل فعل – ومدى فهم جميع سلطات الدولة لطبيعة المخالفات وخصوصية مبدأ الشرعية فيها.

أهداف الدراسة:

1- معرفة طبيعة مبدأ الشرعية في المخالفات.

2- تحديد موقف الدول محل المقارنة بخصوص هذا المبدأ.

3- معرفة مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات.

خطة الدراسة:

تحددت عن هذه الدراسة في مبحثين فضلًا عن الخاتمة المتضمنة لأهم النتائج والتوصيات، فقد تحدثت في المبحث الأول عن مبدأ الشرعية في المخالفات، وقسمته إلى مطلبين، فتحدثت في المطلب الأول عن مفهوم مبدأ الشرعية، والمطلب الثاني خصصته لدراسة طبيعة مبدأ الشرعية في المخالفات، أما المبحث الثاني فقد تحدثت فيه عن مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات وذلك في مطلبين، تحدثت في الأول عن موقف القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري، أما المطلب الثاني فخصصته لبيان مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات، واختتم الموضوع بخاتمة لأهم النتائج التي خلُصت إليها الدراسة والتوصيات المقترحة.

المبحث الأول: مبدأ الشرعية في المخالفات الجزائية

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الشرعية.

المطلب الثاني: طبيعة مبدأ الشرعية في المخالفات.

المبحث الثاني: مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات.

المطلب الأول: موقف القوانين من مبدأ الشرعية.

المطلب الثاني: مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات.

المبحث الأول

مبدأ الشرعية في المخالفات الجزائية

تمهيد وتقسيم:

يُعد مبدأ شرعية قانون الجرائم والعقوبات أساسيًا وضروريًا، ومن ثمَّ، فإنه يلزم البحث عن مدى توافر هذه الضرورة في نطاق المخالفات؛ نظرًا لما تتمتع به من خصوصية، وبمعنى آخر، هل يُلتزم بمبدأ الشرعية، عند تحديد المخالفة وتحديد عقوبتها؟ وهل لا بد أن يصدر به قانون بالمعنى الشكلي – صادر من السلطة التشريعية – لتحديد المخالفة وعقوبتها أم يُكتفى بأن تصدر لوائح أو قرارات من السلطة التنفيذية تتضمن مثل هذا التحديد، أم أن الأمر سيخضع لتعاون السلطتين في تحديد المخالفات، بمعنى أن تكتفي السلطة التشريعية بوضع القواعد العامة الخاصة بالتجريم والجزاء، وتترك للسلطة الإدارية تحديد العناصر المكونة للفعل الإجرامي؟ ومن ثم سنتحدث في هذا المبحث في مطلبين وفقًا لما هو آتٍ:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الشرعية.

المطلب الثاني: طبيعة مبدأ الشرعية في المخالفات.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الشرعية

1- تعريف مبدأ الشرعية في اللغة:

الشرعية في اللغة مصدر شرع[2]، ويأتي بمعنى البيان والإظهار، وهو نقيض وضع، التي تأتي بمعنى التشريع الذي يكون من البشر، بمعنى: شرع يشرع شرعًا، أي سن، الشارع: الطريق الأعظم[3]، وشرع لهم، أي: سن، منه قال الله تعالى{شرع لكم من الدين ما وصى به نوحًا}[4]، أي: سن وبيّن ما المشرع عن غيره، ومنها قوله تعالى{لكل جعلنا منكم شرعةً ومنهاجًا}}[5] أي بمعنى الطريق أو المذهب المستقيم[6].

2- تعريف مبدأ الشرعية في الاصطلاح:

لم تُدرج التشريعات المقارنة تعريفًا محددًا لمبدأ الشرعية، رغم أهميته البالغة في الصياغة التشريعية، كما لم يقدم الفقه القانوني تعريفًا عامًا يوضح جوهر هذا المبدأ، ومن ثم يُعرف هذا المبدأ أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهو مرتبط

(2) لأبي البقاء أيوب بم موسى الحسيني الكفوي: الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية، إعداد د.عدنان درويش وآخرون، مؤسسة الرسالة،بيروت–لبنان، الطبعة الثانية، 1998م ص 524.

(3) أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري: كتاب الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، دار الحديث، القاهرة، 2009.ص 593.

(4) [الشورى: من الآية ١٣].

(5) [المائدة: من الآية ٤٨].

(6) مجموعة من المؤلفين: المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1960. ص 479.

بمعظم القوانين والتشريعات، ويُعد مبدأ الشرعية أحد الأسس الأساسية عند حظر وتجريم الافعال، إن الطبيعة الشرعية التي يتسم بها النص القانوني تضفي عليه صفة الإلزام، ما يجعل من الأفعال المذكورة في النص خاضعة للحكم، ويعني هذا المبدأ أنه لا يُعد أي فعل جائزا أو محظورًا ما لم يكن هناك نص قانوني يمنحه هذه الصفة، لذلك، أدركت الدول والدساتير أهمية هذا المبدأ وضرورة النص عليه.

ومن ثم يمكن تعريف مبدأ الشرعية في المخالفات الجزائية بأنه "لا مخالفة إلا بنص يُضفي صفة التجريم على الفعل ويُسقط صفة الإباحة عنه، حماية لمصلحة يراها المشرع تتطلب التجريم عند انتهاكها". ومن ثم، فإن مبدأ الشرعية في الجرائم يظل متماثلًا مع المبدأ في المخالفات.

المطلب الثاني

طبيعة مبدأ الشرعية في المخالفات

أولًا: مبدأ الشرعية:

نص الدستور اليمني في المادة (47) منه على أن " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شـرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات." كما نصت المادة (2) من القانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات على أن " لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون".

فهاتان المادتان قد نظمتا مبدأ شـرعية الجرائم والعقوبات الذي يعد من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد وحقوقهم، ويعني هذا المبدأ بأنه لا يعد فعل ما جريمة مالم يرد به نص في قانون العقوبات يضفي عليه الصفة الإجرامية، كما أنه لا يمكن فرض جزاء ما مالم يرد به نص في قانون العقوبات؛ لذا حرصت اغلب المواثيق الدولية ودساتير الدول على النص عليه صراحة لأهميته[7].

ولمبدأ الشـرعية مفهومان يهدفان إلى حماية الحريات الفردية وتخفيض التضخم التشريعي، الأول: مفهوم شكلي يتمثل في ضرورة أن يحدد القانون

(7) ولهذا فقد حرصت أغلب المواثيق الدولية ودساتير الدول على النص صراحةً على مبدأ شـرعية الجرائم والعقوبات. فقد نصت عليه المادتان الخامسة والثامنة من إعلان حقوق الإنسان الصادر في فرنسا في 26 أغسطس 1789م، وكذلك المادتان العاشرة والحادية عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948م. ويمكن القول إن لمبدأ الشـرعية مفهومين رئيسيين يهدفان إلى حماية الحريات الفردية وتقليل التضخم التشريعي: الأول مفهوم شكلي، ويتمثل في ضرورة أن يحدد القانون الجرائم والجزاءات المقررة لها؛ والثاني مفهوم موضوعي، ويتمثل في تحديد معايير التجريم. ويتجلى هذا المبدأ بوضوح فيما أخذ به المشروع التمهيدي لقانون العقوبات الفرنسي في يونيو 1983م؛ إذ قصرت المادة الأولى منه التجريم – من خلال الجنايات والجنح – على الاعتداءات التي تقع على المصالح الأساسية للمجتمع. وهذا يؤكد حرص التشريعات على توضيح نطاق التجريم والجزاء بما يحقق التوازن بين حماية المجتمع وصون الحريات الفردية. د. محمد سعيد

الجرائم والجزاءات المقررة لهـا. والثـاني: مفهوم موضوعي يتمثل في تحديد معايير التجريم[8].

هذا وقد جاء النص في المادة الأولى من قانون الأحكام العامة للمخالفات رقم(17) لسـنة 1994م أن " تحـدد المخـالفـات من الجهـات الحكوميـة المختصـة والعقوبـات التي توقع على مرتكبي المخالفات التي حددها هذا القانون بناء على عرض الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصـدر بقرار من مجلس الوزراء.

هذا وقد ذكر أسـتاذنا الدكتور مطهر أنقع أن اللوائح الصـادرة بناء على قانون الأحكام العامة للمخالفات تُعد لوائحًا مخالفة للدسـتور فالمادة (47) من الدسـتور سـالفة الذكر قد نصـت على شـرعية التجريم والعقاب مفيدًا بأنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص قانوني " وليس " بناء على قانون، وهذا يعني أنه لا يجوز أن تكون الجرائم والعقوبات مقررة بلوائح بناء على قانون، ومن ثم يعد قانون الأحكام العامة للمخالفات – في الجزء الموضـوعي منه – مخالفا للدسـتور مضـيفًا بأن لوائح المخالفات تعد غير دسـتورية، ولا يجوز تطبيقها، ويتعين على المحاكم الامتناع عن تطبيقها؛ لأنها ليسـت من مصـادر التجريم والعقاب، والقاضـي عند تكييف الأفعال المعروضـة عليه يلتزم بنصـوص القانون

فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسـة فقهية مقارنة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، 2006م، ص 201. د. أمين مصـطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبـات الإداري، ظـاهرة الحـد من العقـاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012م، ص 104، 105.

(8) يهدف مبدأ الشـرعية إلى حماية الحريات الفردية ومنع التعسـف في اسـتخدام السـلطة، وذلك بعدم ترك تحديد الجرائم وعقوباتها للسـلطة التقديرية للقاضـي. فوجود هذا المبدأ يحد من تحكم القاضـي؛ إذ لا يسـتطيع أن يحكم بعقوبة أحد إلا إذا تأكد من توافر العناصـر اللازمة للجريمة كما هي منصوص عليها في القانون. كما أنه لا يجوز له أن يُصـدر حكمًا بعقوبة تتجاوز الحد الأقصـى المقرر قانونًا، أو أن يخفف العقوبة دون وجود ظروف مخففة تستدعي ذلك. وتبرز أهمية مبدأ الشرعية في دوره الفعال في تحقيق الردع العام والردع الخاص. فمن خلال تحديد الجرائم وعقوباتها بشـكل واضـح ومحدد، يُرسـل رسالة واضحة إلى أفراد المجتمع تُبين ما هو مسموح به وما هو محظور، مما يوجه سـلوك الأفراد نحو الامتثال للقانون. بالإضـافة إلى ذلك، فإن معاملة الأفراد على قدم المسـاواة بتحديد العناصـر المكونة للفعل الإجرامي والجزاءات المقررة له، تُعزز الشـعور بالعدالة والمسـاواة. وهذا يجعل الأفراد على دراية تامة بالعواقب التي ستترتب عليهم إذا ما ارتكبوا أفعالًا مخالفة للقانون، مما يسـهم في تعزيز الثقة في النظام القانوني وضـمان اسـتقرار المجتمع... د. أمين مصـطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، مرجع سابق، ص، 105. د. محمد سعيد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سـابق، ص 200 وما بعدها. د. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون العقوبات القسم العام، منشـورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 60. د. جمال إبراهيم الحيدري: الوافي في شـرح أحكام القسـم العام من قانون العقوبات، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بيروت، 2012، ص 130.

الصادر عن السلطة التشريعية[9]، وحيال ذلك فإنا نرى خلاف ذلك، وذلك للأسباب الآتية:

1- إن نص المادة (47) من الدستور اليمني النافذ قد نصت على منه على أن "... لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات...، فالنص واضح وصريح من أن الدستور قد جعل السلطة التشريعية هي الاصل في التجريم والعقاب إلا أن الدستور قد منحها حق التفويض التشريعي وذلك مستفاد من عبارة " إلا بناء على نص شرعي أو قانوني"، وهذا النص قد جاء في تعديل عام 2001م بعد ان كانت نص المادة السابقة في دستور عام 1991م تنص في منه على أن "... لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون "، وهنا يتضح توجه الدولة إلى اعتماد نظام التفويض التشريعي، بل ويعد هذا التعديل إقرارًا من المقنن الدستوري اليمني لقانون لما جاء في قانون الأحكام العامة للمخالفات رقم (17) لسنة 1994م والمعدل بالقانون رقم (19 لسنة 2017م).

2- أجازت الدساتير والقوانين التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في مجال التجريم والعقاب، بهدف تمكينها من مواجهة المتطلبات المستقبلية عبر إصدار أنظمة وتعليمات تكمل الإطار التشريعي العام، ويتم ذلك وفقًا لمبدأ الشرعية الجزائية، الذي لا يشترط أن تكون الجريمة والعقوبة محددة في قانون دستوري صارم، بل يكفي أن تكون منصوصًا عليها في نص قانوني أو بناء على قانون، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية يمكنها تحديد بعض جوانب التجريم والعقاب، ولكن فقط في الحدود والضوابط التي ينص عليها القانون، ودون أن تتجاوز الإطار العام الذي وضعه المقنن، ويجب أن يكون التفويض التشريعي واضحًا ومحددًا، وأن يقتصر دور السلطة التنفيذية على معالجة التفاصيل الفنية لتنفيذ إرادة المقنن، دون أن تتمتع بصلاحية مطلقة في تحديد الجرائم والعقوبات، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن اللوائح التنفيذية لا يمكنها تعطيل أو تعديل القانون، بل يجب أن تهدف إلى تفصيل وتنفيذ المبادئ العامة التي وضعها المقنن. وهذا التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في تحديد جوانب التجريم والعقاب لا يُعد انتهاكًا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، بل يعززه؛ إذ يقتصر دور التفويض على تفصيل النصوص العامة الواردة في القانون دون فرض قيود جديدة على الحريات الفردية. فالمقنن يضع القواعد العامة للجرائم والعقوبات، بينما تُكمل السلطة المفوضة هذه القواعد بتحديد التفاصيل والعناصر المحددة للجريمة، بما يتوافق مع الإطار التشريعي العام، وهذا النهج يحافظ على التوازن بين سلطة الدولة في مواجهة الجرائم وحماية الحريات الشخصية للأفراد [10].

(9) د. مطهر علي صالح أنقع: أزمة نظام الأوامر الجزائية في التشريع اليمني، بحث منشور في مجلة جامعة محافظة إب العدد 25 يونيو 2010م ص 42، 43.

(10) د. مصطفى العوجي: القانون الجنائي العام – النظرية العامة للجريمة – الجزء الأول، بدون طبعة،

3- إن القرار الجمهوري بالقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات قد نص في مواد متفرقة منه على لزوم مراعاة ما تقضي به القوانين أو اللوائح او القرارات، فاللوائح قد تحدد أفعالًا يعد مرتكبها مخطئًا، ويترتب على ذلك إدانته بارتكاب فعل بالمخالفة للوائح أو القرارات كنص المادة (10) منه على يكون الخطأ غير العمدي متوافرًا إذا تصرف الجاني عند ارتكاب الفعل على نحو لا يأتيه الشخص العادي إذا وجد في ظروفه بأن اتصف فعله بالرعونة أو التفريط أو الإهمال أو عدم مراعاة القوانين واللوائح والقرارات"، كما تنص المادة (146) منه أيضًا على أنه " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز ألفي ريال كل من نقل مفرقعات أو مواد قابلة للالتهاب في إحدى وسائل النقل العامة أو بطريق البريد، على خلاف ما تقتضي به القوانين واللوائح"، فقانون الجرائم والعقوبات قد أرجع الأمر في بعض الأمور إلى اللوائح الصادرة عن الإدارة ومن ثم لا يستساغ القول: إن تحديد الأفعال المحظورة من قبل الإدارة يُعد تجريمًا مخالفًا للدستور.

4- إن قانون الأحكام العامة للمخالفات سالف الذكر لم يخالف الدستور فالعقوبات فيه محددة قانونًا وما تفويض القانون لجهة الإدارة بتحديد الأفعال المحظورة ما هو إلا تفويضًا من المقنن – البرلمان – تقتضيه طبيعة المخالفات؛ لأن المخالفات كثيرة لا تحصر وكل جهة إدارية لديها بحكم اللزوم قرارات وأنظمة تسير عليها وتحديد أمر مخالفة تلك الانظمة يعود لجهة الإدارة؛ لأنها المعنية والبرلمان لا يستطيع حصر كل تلك الأفعال المخالفة وتقنينها بقانون صادر عنه وإن قلنا بذلك فهنا سيكون مكمن الخلل في حصول التضخم التشريعي وغيرها من المثالب، وصعوبة التقنين وإجراءات المطولة محال إن المخالفات سريعة التطور ومرنة للغاية وبحاجة إلى التغيير أول بأول بمعرفة جهة الإدارة تبعًا وتناسبًا مع واقع الحال، وهذا سبب تقنين قانون الأحكام العامة للمخالفات وتخويل جهة الإدارة تحديد المخالفات ووفقًا للضوابط التي حددها القانون نفسه[11].

هذا ويتمثل مفهوم مبدأ شرعية المخالفات في أنه لا يُعد الفعل أو الترك جريمة إلا إذا كان التشريع الجزائي قد نهى عن هذا الفعل أو أمر به، وذلك لأن المقنن يتحمل مسؤولية تحديد الأفعال التي تشكل خطرًا على النظام العام ويجب معاقبتها باسم المجتمع[12].

مؤسسة نوفل، بيروت لبنان، 1985م، ص283 وما بعدها. د. أحمد شوقي أبو خطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م، ص 6.

(11) د. محمد سعيد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 204.

(12) د. محمد أحمد محمد غوبر: النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد(61)، السنة التاسعة والعشرين،

وهذه القاعدة لم تكن معروفة في العصور القديمة؛ إذ كان بإمكان القضاء أن يعاقب على أفعال لم ينص عليها القانون، ويطبق القضاة ما يرونه مناسبًا من عقوبات وفقًا للعرف أو الأوامر السائدة. أما في التشريعات المعاصرة، فقد أصبحت العقوبات قانونية بمعنى أنه لا يجوز العقاب إلا على الأفعال التي ينص القانون على تجريمها، ولا يجوز تطبيق عقوبة غير منصوص عليها، وقد أخذت العديد من التشريعات في مختلف البلدان بهذا المبدأ

وعليه، فإن المخالفات الإدارية يجب أن تُعرِّفها النصوص القانونية أو اللوائح بشكل واضح، بحيث يتم تحديد الفعل الإجرامي والعقوبة المقررة له.

والنتيجة الطبيعية لهذا المبدأ هي حظر التفسير عن طريق القياس في مجال التجريم والعقاب؛ إذ يجب الالتزام بالنصوص القانونية كما هي دون توسيع نطاقها، وتطبق هذه المبادئ نفسها عند فرض العقوبات الإدارية؛ إذ يجب أن يكون أساس هذه العقوبات قانونيًا أو مستندًا إلى قانون.

ومن ثمَّ، فإن مبدأ الشرعية لا يقتصر على الجرائم والعقوبات الجنائية فحسب، بل يشمل أيضًا المخالفات الإدارية، فمبدأ الشرعية يظل حجر الزاوية في تحديد الأفعال المجرمة والعقوبات المقررة لها، سواء في الجرائم الجنائية أم المخالفات[13].

يناير 2015م، ص 347، 348.

(13) تعرض مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات لعدة انتقادات، منها أنه قد يؤدي إلى إفلات بعض الأفعال المنافية للأخلاق وغيرها من الخضوع لدائرة التجريم؛ إذ إن المقنن لا يستطيع بأي حال من الأحوال أن يحدد كل أوجه الانحراف الموجودة في المجتمع أو تلك التي قد تظهر في المستقبل نتيجة للتطورات المستمرة في ظروف الحياة، وهذا قد يتسبب في وجود ثغرات قانونية يستغلها الأفراد ذوو النوايا السيئة، مما يمكنهم من الإفلات من العقاب، ولهذا تبدو أهمية إفساح المجال للقاضي في تطبيق القياس في بعض الحالات، حتى لا يفلت أحد من العقاب، وذلك بهدف حماية المجتمع والحفاظ على أمنه واستقراره. كما أن التطبيق الحرفي لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات دون مراعاة شخصية الجاني وظروفه يتنافى مع ضرورة تفريد العقاب، الذي يأخذ في الاعتبار ظروف الجاني وطبيعة شخصيته. ومع ذلك، فإن هذه الانتقادات لا تقلل من قيمة مبدأ الشرعية، الذي يظل ضامنًا لحماية حريات الأفراد وحقوقهم. ولتجنب هذه الانتقادات، اتجهت العديد من التشريعات إلى منح القضاة سلطات تقديرية تمكنهم من تفريد العقاب ومراعاة ظروف الجاني وشخصيته. كما يجب على المقنن بشكل عام أن يعمل على تطوير تشريعاته بما يتوافق مع تطورات الحياة وتغيراتها المستمرة. وقد حدت الالتزامات الملقاة على المقنن والقاضي والأفراد من وطأة هذه الانتقادات فالمقنن ملتزم بالتحديد الواضح والكافي لعناصر الفعل الإجرام بنصوص قانونية واضحة وغير غامضة، بحيث لا تسمح بتحكم القاضي في تفسيرها بشكل واسع. وعدم سن قوانين رجعية فلا يجوز تطبيق القوانين الجديدة على أفعال وقعت في الماضي، إلا إذا كانت هذه القوانين أخف وطأة من القوانين السابقة وأن يكون الجزاء محددًا تحديدً دقيقًا حتى يكون الأفراد على علم مسبق بالعقوبات التي ستُفرض عليهم في حالة ارتكابهم لجرم ما، وكذلك العلم بالإجراءات الواجب اتباعها في نظر الدعاوى بما يضمن للأفراد ضمانات كافية لحماية حرياتهم وحقوقهم، مع ضرورة خضوعهم لمحاكمة عادلة قبل تطبيق أي عقوبة. وعلى القاضي الالتزام بمبدأ الشرعية والبحث عن النص

ونظرًا لأهمية مبدأ الشـــرعية فإنه يمتد أيضًـــا على المخـالفات الجزائيـة، فلا بـد أن ينص القـانون على المخـالفـة والجزاء المقرر للفعـل، فليس للجهـة الإدارية أن تقرر جزاء لم ينص عليه القانون [14].

هذا وبـالتـأمـل في القرار الجمهوري رقم (41) لســـنـة 2010م بشـــأن اللائحـة التنفيـذيـة لقانون المخالفات اليمني رقم 17 لســـنة 1994م نجد أنها نصـــت المادة (3) من اللائحة على أنه "لا مخالفة إلا بقانون أو بناء عليه ولا عقوبة إلا بقانون".

فهذا النص قد حدد مبدأ شـــرعية المخالفات الجزاءات مما يعنى أنه لا بد من وجود نص قانوني أو لائحي يحـدد تلـك الأفعـال التي تحـدد نوع المخالفات من جانب، ومن جانب آخر نص قانوني يحدد العقوبات المقررة على تلك المخالفات، وهذا ما أكدته فضـــلًا عما ســـبق – المادة (4) من القرار الجمهوري رقم (41) لســـنـة 2010م بـأن تحـدد المخالفات من الجهات الحكومية المختصة والعقوبات التي توقع على مرتكبي المخـالفـات التي حـددهـا القانون بنـاءً على عرض الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصـــدر بقرار من مجلس الوزراء. فلا بد إذن من أن تكون المخالفات محددة فضلًا عن العقوبات، تحديدًا دقيقًا لا يثير اللبس[15].

القانوني المنطبق على الواقعة المعروضـة أمامه وتكييفها بشكل صحيح وفقًا للقانون والالتزام بالعقوبات المنصوص عليها في القانون، سواء كانت أصلية أو تكميلية، وطريقة تنفيذها، دون تجاوز الحدود المقررة. وبذلك، يظل مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ركنًا أساسيًا في تحقيق العدالة وحماية الحريات الفردية، مع مراعاة التطورات التشـريعية والقضـــائية التي تعزز من فعاليته وعدالته. د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، مرجع ســـابق، ص، 107. د. أحمد عوض بلال: مبادئ قانون العقوبات المصـــري، القسم العام، دار النهضـة العربية، القاهرة، 2006م، ص 8.

(14) وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه حيث قضى بأنه " إذا كان النص الذي يسمح للإدارة بمنح الترخيص يســمح لها بالضـــرورة بســحب الترخيص عند فقد الشـــروط، فإنه ســحبها لوقوع أخطاء يتطلب وجود نص صـــريح، بذلك لأنه عندئذ جزاء توقعه الإدارة. كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة احترام مبدأ الشـــرعية ليس فقط في مجال العقوبات الجنائية بل على كل العقوبات التي تتسم بالخصـيصـة العقابية ولو أعلنت بواسطة سلطة ليست قضائية. د. محمد ســـعيد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع ســـابق، ص 204، 205. د. أمين مصـــطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سـابق، ص 107. د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، دار النهضـة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 63

(15) وهذا ما يؤكد الاختصاص الأصيل للمشرع القانوني في تحديد الجزاء الإداري، وقد أكد الفقه والقضـــاء هذا المبدأ في العديد من أحكامه؛ إذ أشار المجلس الدستوري الفرنسي إلى أن الجزاء الإداري، مثل غيره من الجزاءات، يخضـع للضـمانات الدسـتورية والقانونية. فالمبادئ هذه تســـري على كل جزاء ردعي يُعهد به المقنن إلى جهة غير قضائية. فالاختصاص الاستثناري للمشرع يخول له الصلاحية المطلقة في وضع القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية التي تكفل للمواطنين ممارسة حرياتهم العامة.

وهنا لابد من أن نتطرق لموقف القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري – المخالفات – كالقانون الألماني والقانون الإيطالي[16]، ومن ثم نتحدث عن موقف القوانين التي لم تأخذ صراحة بنظام الجرائم

وبما أن الجزاء الإداري يمثل اعتداءً على هذه الحريات، فإن صياغته وتحديد نطاق تطبيقه يُعتبران من الضمانات الأساسية لممارسة الحريات العامة، مما يستوجب دخوله في نطاق الاختصاص الأصيل للمشرع. وهذا الاتجاه القضائي والفقهي يترتب عليه عدة نتائج تؤثر على سلطة الإدارة في هذا الشأن، مما يضيق بشكل واضح من رحابها، فمن ناحية، لا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يرخص به المقنن، كما لا يحق لها اتخاذ جزاء غير مقرر قانونًا. ومن ثم، لا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يرخص به المقنن وهنا نفرق بين فرضين: الأول، أن المقنن لم يرخص بالجزاء مطلقًا، والثاني: أن المقنن شرعه ولكن عهد به إلى جهة غير الإدارة، كالقضاء مثلًا. في كلا الفرضين، يُحظر على الإدارة اتخاذ الجزاء، وإلا اعتُبر ذلك عملًا من أعمال الغصب؛ إذ في الحالة الأولى تتصرف الإدارة دون نص يقر تصرفها، وفي الحالة الثانية، تقوم بعمل يختص به القضاء. لذا، يجب أن يكون القرار الصادر بالجزاء مشروعًا، وأي عيب في مشروعيته يجعل تنفيذه جبرًا يعد عملًا من أعمال الغصب. وقد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار إلغاء ترخيص جريدة وطنية؛ لأنه وفقًا للمادتين 48 و208 من الدستور، لا يجوز بأي حال من الأحوال إلغاء تراخيص الصحف، حتى في الظروف الاستثنائية مثل حالة الطوارئ أو زمن الحرب. كما قضت بعدم مشروعية الإغلاق الإداري لأحد الأسواق لعدم الحصول على ترخيص؛ لأن القانون لم يرتب جزاءً خاصًا لإدارة السوق قبل الحصول على الرخصة .ومن ناحية أخرى فلا يجوز للإدارة اتخاذ إجراء غير المقرر قانونًا إذ يُفترض أن المقنن صرح للإدارة باتخاذ جزاء معين لمواجهة واقعة بعينها، لكن الإدارة تتخذ جزاءً آخر، بزعم أن هذا الجزاء أكثر فاعلية. لا شك أن هذا السلوك يمثل افتئاتًا وتدخلًا محظورًا دستوريًا في عمل المقنن. وهذا ما أكده القضاء في العديد من أحكامه، فلا يجوز للإدارة اتخاذ جزاء غير ذلك الذي حدده النص، بغض النظر عن طبيعة المخالفة الإدارية، سواء كانت تأديبية أو إدارية أو تعاقدية. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم مشروعية قرار إداري بإزالة مباني مقامة على أرض زراعية، تأسيسًا على أن الإدارة ليست من حقها الإزالة قانونًا، وإنما يجب عليها وقف أسباب المخالفة فقط، كما نص قانون الزراعة رقم 53 لسنة 1966 في المادة 156 على جواز وقف أسباب المخالفة إداريًا، على أن يكون القضاء هو المختص بالحكم بالإزالة على نفقة المخالف. د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص 218– 222.

(16) فرضت علينا هذه الدراسة التحدث عن موقف القانونين الالماني والايطالي باعتبارهما الدول الاساسية التي اخذت بقانون العقوبات الإداري. وتجدر الإشارة إلى وجود نماذج أخرى لبعض الدول التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري ولن نتطرق إليها وسنكتفي بالدول الرائدة في هذا المجال ألا وهي ألمانيا وإيطاليا. والدول التي اخذت بنظام قانون العقوبات الإداري وهي: 1. بلجيكا: في 17 يونيو 2004، صدر قانون في بلجيكا بشأن العقوبات الإدارية، ودخل حيز التنفيذ في 1 أبريل 2005. هذا القانون ألغى الباب العاشر من قانون العقوبات وأخضع الجنح المتعلقة بالتخريب والإزعاج والعبث بالملكية العامة للعقوبات الإدارية، مثل: – التخريب العمدي للملكية – الإزعاج الليلي – الضرب والجروح المتعمدة – السرقات البسيطة. تصل الغرامات الإدارية في بلجيكا إلى 247 يورو، ويمكن أن تشمل العقوبات وقف أو تعليق الرخصة أو الإغلاق الإداري للشركة. 2. النمسا: تُعد النمسا من الدول الرائدة في مجال قانون العقوبات الإداري. حيث يعود تاريخ العقوبات الإدارية إلى قوانين قديمة صدرت في القرن التاسع عشر. في 21 يوليو 1925، صدر أول قانون عقوبات إداري،

الإدارية، كالقانون المصـــري والفرنســـي[17]، وهو ما سنتحدث عنه تباعًا في المبحث الثاني.

الذي يُعتبر نموذجًا للدول الأخرى. تم تحديث هذا القانون عدة مرات، بما في ذلك قانون 1950 والقانون الحالي الصادر عام 1974. 3. سويسرا: تعد سويسرا من الدول الرائدة في هذا المجال؛ إذ أن دستورها أكد في مادته 64 مكرر على شـــرعية العقوبات الإدارية التي تفرضـــها المقاطعات. صـــدر القانون الإداري الجنائي في مارس 1974، وميز بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجنائية. تتميز سـويسـرا بالتداخل بين القوانين الفيدرالية والإدارية؛ إذ يمكن أن تتداخل الإجراءات. 4. البرتغال: امتد نظام العقوبات الإدارية إلى البرتغال متأثرًا بالنظام الألماني. شـهدت البلاد تطورات تشـريعية منذ القانون الصـادر في 24 يوليو 1979. في عـام 1983، تم اعتمـاد قـانون يميز بين ثلاثة أنواع من المخالفات والعقوبات؛ إذ تميز النظـام البرتغـالي بين المخـالفـات الجنـائيـة والمخـالفـات الإدارية. 5. إســبانيا: تأثرت إســبانيا أيضًـــا بالنظام الألماني؛ إذ أكد الدســتور الإســباني الصــادر في 27 ديسمبر 1987 على شرعية العقوبات الإدارية. تتضـمن العقوبات الإدارية في إسـبانيا الغرامات وإغلاق المنشـآت وســحب التراخيص. وقد تصــدت المحكمة الدســتورية الإسبانية للتمييز بين العقوبات الجنائية والإدارية، مشـيرة إلى أن العقوبات الجنائية تحمي القيم الأساسية للمجتمع، بينمـا تركز العقوبـات الإداريـة على القيم الثـانويـة. 6. الولايات المتحدة الأمريكية: فلا يقتصـــر نظام العقوبات الإداريـة على الـدول الأوروبيـة، بـل يمتـد إلى الولايـات المتحدة وكندا. حيث تمتلك الإدارة الأمريكية ســلطات واســعـة في فرض العقوبـات الإداريـة عبر الوكـالات الحكومية المســتقلة. أقرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة منذ عام 1911 بشـــرعية إصـــدار العقوبات الإدارية، وأُسس قانون المرافعة الإدارية الفيدرالية في عام 1946، مما نظم الدعوى الخاصـــة بالعقوبات الإدارية؛ فتظهر هذه النماذج كيف أن نظام العقوبات الإدارية قد أصـبح جزءًا أسـاسـيًا من الأنظمة القانونية في العديد من الـدول، ممـا يعكس التوجـه نحو تحقيق العـدالـة الإداريـة والتخفيف من الأعباء الجنائية. أنظر د. محمد ســـعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراســـة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص 52 –56. وكذلك من ص 339 –345.

(17) استبعدت العديد من الدول، مثل إيطاليا وألمانيا (منذ عـام 1975) والمجر والبرازيـل والبرتغـال (منـذ عـام 1955) المخـالفـات من نطـاق تطبيق القـانون الجنـائي التقليدي وأخضعتها للقانون الإداري الجنائي. وقد أضافت كـل من إيطـاليـا وألمـانيـا إلى المخـالفـات بعض الجنح المعاقب عليها بالغرامة. كما اســتبعد القانون رقم 689 لســـنـة 1981 في إيطـاليا من تطبيق القـانون الإداري الجنـائي الجنح المعـاقب عليهـا بـالحبس، وكـذلـك الجنح المعـاقب عليهـا بـالحبس أو الغرامـة. واســـتثنى المقنن الإيطـالي بعض الجنح المعاقب عليها بالغرامة، التي لم يُدخلها في نطاق تطبيق القانون الإداري الجنائي، وأبقى عليها ضـــمن الجرائم الجنائية، مثل إســـقاط الحوامل والجرائم الصـــحيـة وجرائم التلوث والتخطيط العمراني وجرائم العمل. وهذا يعود إلى أن المقنن اعتبر هذه الجرائم ذات خطورة كما أفرد القانون الإيطـالي المذكور نظـامًا خاصًا بالجرائم الضـريبية ضـمن القانون الإداري الجنائي نظرًا لاعتبارات تاريخية. وقد جعلت هذه الاعتبارات هذا النوع من الجرائم ينفرد بنظام خاص فيما يتعلق بالصـلح؛ فقد ظهر نظام الصـــلح قبل تبلور أفكار القانون الإداري الجنائي، ولا يزال هذا النظام ســـاريًا بالنســـبة للجرائم الضـــريبية والجمركية؛ إذ يســـري عليها قانون 7 يناير 1929 وعلى هذا، فإن السـمة العامة للتشـريعات التي تأخذ بنظام القانون الإداري الجنائي هي أنها تتبنى تقسيمًا ثنائيًا للجرائم. وهذا هو الحال في إيطـاليا وألمـانيا؛ إذ أصـــبح المقنن الألمـاني يعرف الجرائم الإداريـة بـ

Ordnungswidrigkeiten بعد استبعاد المخالفات من نطاق قانون العقوبات، كذلك تبنى قانون العقوبات في النمسا الصادر في 1974 نظامًا ثنائيًا لتقسيم الجرائم، بالإضافة إلى وجود الجرائم الإدارية. وبالمثل، فعل المقنن السويسري. كما استبعد المقنن المجري المخالفات من نطاق القانون الجنائي عام 1955 واعتبرها مخالفات إدارية من حيث موضوعات القانون الإداري الجنائي، فإن أولى الموضوعات التي طبق عليها هي الجرائم الضريبية والجمركية، تلتها جرائم المرور. تُضاف إليها جرائم الأمن الصناعي وجرائم التلوث غير الخطيرة وجرائم الصحة غير الخطيرة وجرائم المنافسة غير المشروعة وجرائم التأمين والحرائق العامة، وكذلك الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام قانون العمل وأحكام قانون البناء. وقد أخضع القانون الألماني الجرائم الآتية: انتحال شخصية الغير، التحريض العام على مخالفة اللوائح، الضوضاء، الدعوة إلى الفسق، السُكر، عدم رقابة الحيوانات الخطيرة، واستعمال شعارات الدولة بدون وجه حق وعلى الرغم من أن القانون الفرنسي لا يعرف نظامًا متكاملًا للقانون الإداري الجنائي، إلا أنه يتضمن نصوصًا متفرقة تتيح للإدارة فرض غرامات مالية بدلًا من إحالة القضية إلى المحاكمة الجنائية، مثل نظام الغرامات الجزافية Amendes Forfaitaires؛ إذ يلتزم المخالف بدفع غرامة فورية في جرائم المرور، أو شراء طابع الغرامة Ticket-amende وإرساله إلى إدارة المرور خلال مهلة لا تزيد على 15 يومًا من تحرير المخالفة، أو إخطار المخالف إذا تم تحرير المخالفة في غيبته (مادة 529 إجراءات). ويُلاحظ أن إحلال سلطة الإدارة في فرض الجزاءات بدلًا من القضاء في مجال جرائم المرور بدأ يتسع في غالبية التشريعات المعاصرة، مما جعل جرائم المرور تشكل المرتبة الثانية بعد الجرائم الضريبية والجمركية ضمن نطاق تطبيق القانون الإداري الجنائي، وقد بدأ القانون الإيطالي، مثلًا، في فرض الجزاءات الإدارية بدلًا من الجزاءات الجنائية منذ عام 1967، ثم أعاد تنظيمها ضمن قانون 21981. كما بدأت سلطة الإدارة في فرنسا تمتد إلى مجالات أخرى غير الضرائب، مثل الغرامات الإدارية وغرامات التأخير ومجال جرائم المرور، بحيث شملت جرائم الحدائق العامة والنقل والتأمين، وعلى الرغم من أن جرائم القانون العام مثل السرقة والنصب لا تدخل، وفقًا لغالبيّة التشريعات، ضمن نطاق تطبيق القانون الإداري الجنائي، فإن بعض التشريعات، مثل القانون المجري، تعتبرها من الجرائم الإدارية بالنظر إلى قيمة الشيء المسروق أو درجة الضرر الناتج عن الجريمة. فإذا كانت قيمة محل الجريمة قليلة والضرر الناتج عنها ضئيلًا، فإنها تصبح جريمة إدارية وقد اختار المقنن في النمسا إدخال بعض الجرائم في نطاق تطبيق الجرائم الجنائية، مثل الجرائم ضد السلامة الجسمية وجرائم ضد أمن الدولة والسلطات العامة، وجرائم ضد سير العدالة، وجرائم فساد الإدارة وسوء استعمال السلطة، وكذلك جرائم المخدرات. أما الجرائم التي تقع في مجال القانون التجاري والأغذية وحيازة الأسلحة والقذف، فقد اختار أن تنتمي الجرائم الجسيمة منها فقط إلى القانون الجنائي، أما الجرائم الإدارية، فيدخل في نطاقها، وفقًا للقانون النمساوي، جرائم البيئة وجرائم الصيد وتنظيم الدعارة، والمخالفات التي تقع إخلالًا بلوائح الشرطة، وغالبية جرائم المرور، لاسيما السرعة والسُكر ومن حيث الجزاءات: فيجب استبعاد العقوبات السالبة للحرية من نطاق تطبيق القانون الإداري الجنائي، ذلك أن أي نص على هذه الجزاءات يتعارض مع الدستور في التشريعات المختلفة، الذي يتضمن عادة أن السلطة القضائية هي الحارسة على الحريات الفردية. وباستثناء دول قليلة ذات أنظمة بعيدة عن الديمقراطية، مثل تشيلي وبعض دول أوروبا الشرقية مثل بولندا، لا يدخل الحبس ضمن الجزاءات التي توقعها الإدارة. ويُوجه الانتقاد إلى اعتبار الحبس جزاءً إداريًا لمخالفته حقوق الإنسان في الإدارة؛ إذ إن الحبس يتم بأمر من المحكمة وقد حذا ذلك بالمقنن في رومانيا إلى جعل الغرامة الإدارية بمثابة الجزاء الإداري الجنائي، وهي في غالبيتها غرامة إدارية، بالإضافة إلى جزاءات أخرى تتمثل في

المبحث الثاني

مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات وموقف القوانين

تقسيم:

سنتحدث في هذا المبحث عن موقف القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري من مبدأ الشرعية في المخالفات، وكذلك موقف القوانين التي لم تأخذ بهذا النظام حتى الآن وكذلك سنتطرق لمدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: موقف القوانين المقارنة من مبدأ الشرعية

المطلب الثاني: مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات.

المطلب الأول

موقف القوانين من مبدأ الشرعية

تقسيم:

سبق وأن تحدثنا عن موقف القانون اليمني وفي هذا المطلب سنتحدث عن موقف القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري والقوانين التي لم تأخذ بهذا النظام وذلك من مبدأ الشرعية وذلك في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

القوانين التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري:

1-مبدأ الشرعية في قانون العقوبات الإداري الألماني الصادر في 1957م الذي يسمى "OWIG":

أشارت المادتان الأولى والثالثة من قانون (OWIG) الصادر في 2 يناير 1975م إلى ضرورة احترام مبدأ الشرعية في نطاق قانون العقوبات الإداري. فقد نصت المادة الأولى منه، عند تعريفها للجريمة الإدارية، على أن كل عمل غير مشروع يتكون من فعل منصوص عليه في قانون يعاقب على ارتكابه بغرامة إدارية أما المادة الثالثة فنصت على أن "يعاقب عن فعل لكونه غير مشروع إداريًا؛ إذا ما كان العقاب منصوصًا عليه في قانون مطبق قبل وقوع الفعل"[18].

الحرمان من بعض الحقوق والامتيازات، مثل سحب رخصة المركبة وسحب رخصة القيادة وسحب ترخيص ممارسة النشاط. ويضاف إلى ذلك تدابير ذات طابع عيني مثل قفل المنشأة والإزالة والمصادرة وإتلاف بضاعة أو مواد غذائية مخالفة. د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق، ص 27- 30.

(18) التطور التاريخي لنظام قانون العقوبات الإداري الألماني فبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، خلفت الحرب آثارًا اقتصادية كبيرة، مما استدعى الحاجة إلى وجود منظومة من الآليات لمواجهة السوق السوداء. في هذا السياق، صدر القانون الذي منح الإدارة الاختصاص في ضبط الواقعة والتحقيق فيها وفرض الجزاء. كان الجزاء يتمثل عادة في غرامة إدارية ذات طابع مالي، وكان للمحكوم عليه أن يطعن في هذا الجزاء أمام القضاء. 1. قانون OWIG لعام 1952: في عام 1952، صدر قانون جديد للـ OWIG، الذي تضمن تنظيمًا متكاملًا وعامًا للجرائم الإدارية. هذا القانون لم يعد مقتصرًا على الانتهاكات الاقتصادية، بل أصبح تطبيقه

ولا يُقصد هنا بالقانون مفهومه الشكلي، أي: صدوره حصريًا من السلطة التشريعية، بل يُقصد به مفهومه المادي، الذي يشمل أي قاعدة قانونية مكتوبة، سواء صدرت من السلطة التشريعية أم التنفيذية. ومن ثم، يمكن تحديد الجرائم الإدارية ليس فقط من خلال القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بل أيضًا من خلال اللوائح التي تصدرها السلطات المركزية، وكذلك اللوائح أو الأوامر المحلية الصادرة عن السلطات المحلية. وهذا ما قد يؤدي في بعض الأحيان إلى خضوع السلوك غير المشروع إداريًا لأكثر من نص قانوني [19].

2-مبدأ الشرعية في ظل قانون العقوبات الإداري الإيطالي الصادر في 1981م:

وكذلك الحال بالنسبة للقانون الإيطالي، فقد حرص على تضمين قانون العقوبات الإداري احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. وقد ورد هذا المبدأ في كل من الدستور الإيطالي وقانون العقوبات. فالمادة (2/25) من الدستور الإيطالي الصادر عام 1948 نصت على احترام مبدأ الشرعية بقولها: "لا يعاقب أحد إلا طبقًا لقانون معمول به قبل ارتكاب الفعل" كما نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن "لا يخضع أحد لتدبير احترازي إلا في الحالات المنصوص عليها بواسطة القانون"

وبالمثل، نصت المادة الأولى من قانون العقوبات الإيطالي على مبدأ شرعية الجرائم

عامًا، مما أدى إلى رفع التجريم عن بعض الأفعال التي كانت تقع ضمن نطاق قانون العقوبات، واعتبارها مجرد جرائم إدارية. 2. قانون 1968: ثم صدر في عام 1968 قانون جديد كان الهدف منه تيسير الإجراءات وتبسيطها، مما ساعد في تحسين فعالية النظام الإداري والقانوني. 3. قانون OWIG لعام 1975: فمع تطور الأوضاع بصفة عامة في ألمانيا، صدر قانون OWIG في 2 يناير 1975. هذا القانون تضمن النص على نقل مجموعة كبيرة من الجرائم الجنائية من نطاق قانون العقوبات إلى نطاق قانون العقوبات الإداري. 4. التعديلات والتحسينات: جرى تعديل هذا القانون بالقانونين الصادرين في 2 أغسطس 1978 و15 أكتوبر 1978، مما أسهم في توسيع نطاق تطبيق نظام قانون العقوبات الإداري ليشمل جميع المجالات. 5. التأثير في التشريعات الأوروبية الأخرى: تأثر بعض المقننين في الدول الأوروبية بالنظام الألماني؛ إذ أصدر البعض قانونًا متكاملًا لقانون العقوبات الإداري، مثل القانون الإيطالي الصادر في 1981. بينما استبعد البعض الآخر المخالفات تمامًا من نطاق قانون العقوبات، مثل تشريع يوغوسلافيا عام 1958 والبرتغال عام 1983، معتبرين المخالفات مجرد جرائم لائحية. خلاصة الأمر: يعكس التطور التاريخي لنظام قانون العقوبات الإداري الألماني استجابة فعالة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر كيف أن الأنظمة القانونية يمكن أن تتطور وتتغير لتلبية احتياجات المجتمع د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص 327 -329.

(19) د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص 111.

والعقوبات، بينما أكدت المادة (199) على احترام هذا المبدأ فيما يتعلق بالتدابير الاحترازية.

أما في قانون العقوبات الإداري رقم (689)لسنة 1981م فقد جاء ما يؤكد احترام مبدأ الشرعية في نطاق المخالفات الإدارية. حيث نصت المادة الأولى منه على أن "لا يخضع أحد لجزاءات إدارية إلا طبقًا لقانون معمول به قبل وقوع الخرق،" كما أضافت أن "القوانين التي تقرر جزاءات إدارية لا تُطبق إلا على الحالات التي تقع بعد صدورها".

ومن ثم، فإن أي فعل لا يُعد جنائيًا أو غير مجرم جنائيًا، يجب أن يخضع لمبدأ الشرعية في إطار قانون العقوبات الإداري إذا ما تم حظره إداريًا. وتقوم السلطة الإدارية بصفة أصلية بإيقاع العقوبات الإدارية، بينما تتدخل السلطة القضائية بصفة ثانوية[20].

هذا ويرى البعض أن نص المادة الأولى من قانون العقوبات الإداري قد يوحي بأن المقنن لا يتقيد بالشرعية إلا بالنسبة للجانب الجزائي دون الجانب التجريمي؛ إذ إن النص لم يشر صراحة إلى تطبيق المبدأ على الفعل كما أشار بالنسبة للجزاء. وقد تم الرد على ذلك بأن نص المادة الأولى لم ينصرف فقط إلى شرعية الجزاءات الإدارية، بل انصرف أيضًا إلى شرعية الأفعال المخالفة، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال بعض عبارات النص نفسه، مثل قوله:" قبل وقوع الخرق" مما يشير إلى أن المبدأ يشمل كلًا من التجريم والعقاب [21].

الفرع الثاني

القوانين التي لم تأخذ بعد بنظام قانون العقوبات الإداري:

لم يأخذ القانون الفرنسي أو المصري حتى الآن بنظام متكامل لقانون العقوبات الإداري، ولم يُفرد

(20) د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص 335، 336.

(21) يجب أن يكون القانون واضحًا وصريحًا في النص على سريان مبدأ الشرعية على كل من الجزاءات الإدارية والأفعال المخالفة، لاسيما أن قانون العقوبات الإداري يُعد نظامًا قانونيًا جديدًا، لا يندرج تحت طبيعة القانون الجنائي الخالص ولا الإداري الخالص. ويعتقد البعض أن مثل هذا النظام يكفي فيه تحديد الجزاءات الإدارية بواسطة قانون، بينما يُترك تحديد السلوك غير المشروع إداريًا، أي الجريمة الإدارية، دون قيود، لاسيما بعد أن أصبح هذا السلوك مشروعًا من الناحية الجنائية. إلا أن هذا التوجه لا يعكس ما قصده المقنن الألماني والإيطالي؛ إذ إن تحديد الجرائم الإدارية والجزاءات الإدارية العقابية يجب أن يخضع بالكامل لمبدأ الشرعية. فلا يجوز ترك تحديد الأفعال المخالفة دون ضوابط قانونية واضحة، بل يجب أن يتم تحديدها بشكل صريح ودقيق في النصوص القانونية، تمامًا كما يتم تحديد الجزاءات الإدارية. وهذا يضمن تحقيق العدالة والمساواة، ويحمي الحريات الفردية من أي تعسف أو تجاوز من قبل السلطات الإدارية.. د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص 112.

قانون خاص يتضمن أحكاما موضوعية وإجرائية لتلك الجرائم. ومع ذلك، توجد حالات تختص فيها جهة الإدارة بإيقاع جزاءات إدارية، تتمثل هذه الجزاءات في غرامات مالية أو فرض قيود على الحقوق أو الأنشطة. وفيما يلي سنتناول هذا الموضوع بإيجاز وفقًا للآتي:

1-مبدأ الشرعية في القانون الفرنسي [22]:

يُعد مبدأ الشرعية ركيزة أساسية في القانون الفرنسي، فقد نص عليه الدستور وقانون العقوبات. فقد أكدت المادة (34) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 على هذا المبدأ، كما أشارت إليه المادة الرابعة من قانون العقوبات الفرنسي الصادر عام 1810. وقد تجسد هذا المبدأ بشكل واضح في المادة الثالثة عشرة من الأمر الصادر في 1 ديسمبر

(22) بدأت العقوبات الإدارية في فرنسا كما هو الحال في العديد من التشريعات الأخرى، في شكل غرامات مصالحة في مجالات الضرائب والجمارك. مع مرور الوقت، توسعت هذه العقوبات لتشمل الجزاءات التي تتمتع بها الجهات الإدارية؛ إذ فرضت جزاءات على المتعاملين معها، ثم امتدت لتشمل الجمهور بشكل أوسع من خلال فرض جزاءات في جرائم التموين والجرائم الاقتصادية. وبعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789، زادت سلطات الإدارة في فرض الجزاءات؛ إذ تم تبني سياسة الاقتصاد الموجه. كما اتجهت حكومة فيشي (Vichy) إلى إنشاء مؤسسات حرفية نقابية تمنح سلطات اقتصادية واجتماعية وسياسية، مما ساعد في ردع السلوكيات المخالفة لقواعد النظام الاقتصادي الجديد. وهكذا، أصبح الجزاء الإداري مطبقًا على جميع الأنشطة. وعلى الرغم من أهمية الجزاءات الإدارية، إلا أنها كانت موضوعًا للنزاع والاعتراض، نظرًا لكونها تحمل مضمونًا عقابيًا قريبًا من العقوبات الجنائية. لذلك، تم إلغاء بعض هذه العقوبات وتعديل البعض الآخر، مع إدخال نصوص جديدة في بعض الحالات. وفي السبعينات، شهدت فرنسا ظهور الجيل الثاني من العقوبات الإدارية؛ إذ تم إنشاء سلطات إدارية مستقلة (AAI) لتنظيم بعض القطاعات الحيوية مثل الإعلام والاتصال واقتصاد السوق. من أبرز هذه السلطات: - لجنة أعمال البورصة. - لجنة الشفافية والتعددية في قطاع الصحافة. - مجلس المنافسة في تسويق السلع والمنتجات. - المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في الإعلام. هذا وترك المقنن الفرنسي إنشاء المخالفات وتحديد جزاءاتها للسلطة الإدارية وفقًا للمادة 34 من دستور 1958. وهو ما أدى إلى إدخال المخالفات في القسم اللائحي لقانون العقوبات، مما يمثل خروجًا عن مبدأ قضائية العقوبة. وعلى الرغم من عدم وجود نظام متكامل للقانون الإداري الجنائي في فرنسا، إلا أن هناك نصوصًا متفرقة تتيح للإدارة فرض غرامات مالية بدلًا من إحالة القضية إلى المحاكمة الجنائية. هذه الظاهرة أصبحت أكثر وضوحًا؛ إذ تشمل قطاعات كبيرة وتمنح السلطات الإدارية سلطات واسعة. واليوم، يوجد في فرنسا 51 قانونًا إداريًا تحتوي على جميع النصوص والأحكام الجنائية، مما يمنح السلطات الإدارية سلطات كبيرة. كما تم تخصيص سلطات خاصة بالشرطة القضائية لـ 177 فئة من الوكلاء المكلفين بحماية احتكارات الدولة. خلاصة الأمر: تظهر التطورات في نظام العقوبات الإدارية في فرنسا كيف تم توسيع نطاق سلطات الإدارة في فرض الجزاءات، مما يعكس تحولًا نحو مزيد من الاستقلالية للإدارة عن القضاء في بعض المجالات. د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص 348- 351.

1986، الخاص بحرية الأسعار والمنافسة، الذي ينص على فرض جزاءات مالية في حال مخالفة قواعد المنافسة، بالإضافة إلى جزاءات أخرى، مثل سحب الرخصة أو المنع من مزاولة مهنة أو نشاط. وفيما يتعلق بدور اللوائح، فإنها تُعد مصدرًا مباشرًا للتجريم والعقاب في المخالفات دون الجنايات والجنح. وقد أقرت المادتان (34 و37) من الدستور الفرنسي هذا التمييز؛ إذ نصت المادة (34) على أن تحديد الجنايات والجنح يجب أن يتم بواسطة قانون صادر عن السلطة التشريعية، بينما منحت المادة (37) السلطة التنفيذية صلاحية تحديد المخالفات وجزاءاتها، كما أكدت أيضًا المادة (111-2) من قانون العقوبات الفرنسي على هذا التقسيم؛ إذ نصت على أن القانون هو الذي يحدد الجنايات والجنح والعقوبات المطبقة على مرتكبيها، في حين تُحدد اللوائح المخالفات والعقوبات التي تُوقع على مرتكبيها، وذلك في الحدود ووفقًا للقواعد التي يقررها القانون. وبذلك، يتبين أن النظام القانوني الفرنسي يميز بين الجنايات والجنح من جهة، والمخالفات من جهة أخرى. فالجنايات والجنح تُحدد بواسطة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بينما تُترك المخالفات لتحديدها اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، مع مراعاة الضوابط والقواعد التي يضعها القانون، وهذا التمييز يعكس حرص المقنن الفرنسي على تحقيق التوازن بين صلاحيات السلطات التشريعية والتنفيذية، مع ضمان احترام مبدأ الشرعية في جميع الأحوال. [23]

2-مبدأ الشرعية في القانون المصري:

تضمن الدستور وقانون العقوبات المصري النص على مبدأ الشرعية، وذلك في المادة 66 من الدستور الحالي لسنة 1971م على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتأريخ نفاذ القانون " وهذا وقد نص قانون العقوبات في المادة الخامسة منه على هذا المبدأ بأنه " يعاقب على الجرائم بمقتضى القانون المعمول به وقت ارتكابها " وتجسد هذا المبدأ فيما يتعلق ببعض جرائم المخالفات فقد أشارت المادة الثانية من القانون رقم 453 لسنة 1954م الصادر بشأن المحال الصناعية وغيرها من المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة على أنه " كل محل يقام أو يدار بدون ترخيص يغلق بالطريق الإداري،"

(23) د. أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002م، ص 16 د. أمين مصطفى محمد: قانون العقوبات القسم العام نظرية الجريمة، الطبعة الأولى لسنة 2010، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 33 وما بعدها ؛ د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة القاهرة، السنة الرابعة، العدد الثالث والرابع سنة 1969، ص 11. د. محمد سعيد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 351 وما بعدها.

وكذلك ما نصت عليه المادة 70/ 1 من قانون المرور رقم 66 لسنة 1973م بأن " كل سائق أجرة امتنع بغير مبرر عن نقل ركاب أو تقاضي أجرًا أكثر من المقرر تسحب رخصة قيادته إداريًا [24].

هذا وقد نصت المادة (380) من قانون العقوبات المصري على أنه: "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية، يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح، بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهًا، فإن كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود، وجب حتمًا إنزالها إليها، وإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة، يُجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهًا".

فالنص قد منح الإدارة سلطة التجريم والعقاب بموجب أنظمة أو لوائح بناء على تفويض قانوني في مجال المخالفات حصرًا. ونجد أن نطاق هذه المادة أقل اتساعًا من النصوص الفرنسية السابقة، وذلك لأن الإدارة في مصر لا تملك سلطة مطلقة كما في فرنسا في تحديد العقوبات – أي الغرامات – وفق الحد الأعلى المقرر لها؛ إذ إنها مقيدة بحد أعلى لا يتجاوز الخمسين جنيهًا، في حين أن الحد الأعلى للغرامة في قانون العقوبات المصري محدد بمائة جنيه [25].

(24) د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص 114. د. محمد سعيد فوده: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 206. د. أحمد شوقي أبو خطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات، مرجع سابق، ص 6. د. أحمد عوض بلال: مبادئ قانون العقوبات المصري القسم العام، مرجع سابق، ص 8

(25) ويعود سبب هذا التمييز إلى أهمية المصلحة المحمية، سواء كانت أساسية أو ثانوية. فالمصالح الجوهرية هي تلك التي يتوقف على حمايتها وجود المجتمع ماديًا أو معنويًا، وهي كثيرة ومتنوعة، مثل الحق في الحياة وسلامة البدن والحق في الملكية وغيرها؛ إذ يقع على كل إنسان التزام بالامتناع عن إزهاق روح أخيه الإنسان، أو الإضرار ببدنه، أو أخذ ماله خلسة. وقد جعل المقنن الاعتداء الذي يهدد هذه المصالح الجوهرية مكونًا لجرائم مثل القتل والإيذاء والسرقة. فلو تقاتل الناس أو تأذوا أو تسارقوا، لتفكك المجتمع وانفرط عقد التعايش بين أفراده، مما يؤدي إلى انهياره، أما المصالح الثانوية، فهي التي يشكل الإخلال بها اعتداءً غير مباشر على المصالح الجوهرية. فصيانة المصالح الجوهرية لا تقتضي منع السلوك الضار بها مباشرة فحسب، بل غالبًا ما يتطلب الأمر، لضمان فعالية هذه الحماية، منع السلوك الذي يمثل خطوة في الطريق المؤدي إلى ذلك الضرر، حتى لو لم يبلغ مرحلة الإضرار الفعلي. وذلك لأن التجربة والخبرة أثبتتا أن الضرر غالبًا ما يكون مسبوقًا بخطوات تؤدي إليه، وأن من الحكمة والتحوط حماية المجتمع من خلال اعتراض تلك الخطوات قبل أن تؤدي إلى الضرر، ومنع حدوثه من الأساس.

لذلك، يعمد المقنن إلى تجريم تلك الأفعال بمجرد ارتكابها، بغض النظر عن النتيجة، وهو ما يُعرف بجرائم الخطر أو التجريم التحوطي. وهذه الجرائم تشمل الأفعال التي قد لا تسبب ضررًا مباشرًا في كل الأحوال، ولكنها تحمل خطرًا كبيرًا على المصالح الجوهرية. فعلى سبيل المثال، جرائم القتل تهدد حق الإنسان في الحياة، وهو مصلحة أساسية جوهرية، ويكون ضررها مباشرًا. أما الأفعال مثل القيادة بدون ترخيص، أو إطلاق عيار ناري في مكان

هذا وتجدر الإشـــارة إلى ضـــرورة النص على احترام مبدأ الشرعية في حال توجه المقننان الفرنسي والمصـري إلى إصـدار قانون عقوبات إداري– قانون عام للمخالفات – وذلك على غرار ما فعله المقننان الألمـاني والإيطـالي، فلم يكتفِ المقننـان الألمـاني والإيطالي بالنص على مبدأ الشـــرعية في كل من الدســتور وقانون العقوبات فحســب، بل نصــا عليه أيضًـــا في قانون العقوبات الإداري، وذلك لضـــمان احترام هذا المبدأ في نطاق العقوبات الإدارية.

وذلك لأن مبدأ الشـرعية يؤدي دورًا محوريًا في ضـمان وضـوح القواعد القانونية المتعلقة بالمخالفات الإدارية والعقوبات المقررة لها، مما يمنع الغموض أو التفســيرات الواســعة التي قد تؤدي إلى تطبيق غير عادل للقانون. كما أنه يحمي الحريات الفردية من أي تعســف أو تجاوز من قبل الســلطات الإدارية، ويضمن تحقيق العدالة والمساواة في تطبيق القانون.

ومن ثم، فإن النص على مبدأ الشـــرعية في قانون العقوبات الإداري يُعد ضـرورة لضـمان تطبيق العدالة وحماية حقوق الأفراد، مع مراعاة خصـوصـية المخالفات الإدارية واختلافها عن الجرائم الجنائية[26].

مأهول، أو القيادة بسـرعة عالية، فقد لا تسـبب ضـررًا مباشـــرًا في كل الحالات، ولكنها تحمل خطرًا كبيرًا على المصـــلحة المحمية. فإطلاق النار في مكان مأهول بالسـكان يعرض حياة الأفراد لخطر الموت، وحتى لو لم يحدث الموت في كل الحالات، فإن الخطر الذي يمثله هذا السـلوك يبرر تجريمه. وبالمثل، فإن القيادة بسـرعة زائدة قد لا تؤدي دائمًا إلى حوادث مميتة، ولكن التجربة أثبتت أن هذه النتيجة قد تحدث في كثير من الأحيان، مما يبرر الخشية من هذا السلوك وتجريمه.

لذلك، حتى لو لم ينتج عن إطلاق النار في مكان مأهول أو القيادة بسـرعة عالية وفاة أحد، فإن هذه الأفعال تسـتلزم التحوط وتوقيع عقوبـة عليهـا لمنع حـدوث الأضـــرار المحتملة التي قد تنجم عنها، ومن ثم حماية ســـلامة الأفراد والمجتمع ككل. د. رمسـيس بهنام: نظرية التجريم في القانون الجنائي، معيار ســـلطة العقاب تشـــريعًا وتطبيقًا، منشـــأة المعارف الإســـكندرية، الطبعة الثالثة، 2016م، ص 14 – 25 د. حسنين ابراهيم صالح عبيد، فكرة المصـــلحة في قانون العقوبات المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد (2)، المجلد (17)، القاهرة، 1974، ص 273 د. احمد محمد خليفة، النظرية العامة للتجريم – دراســة في فلسفة القانون الجنائي، دار المعارف، مصـر، 1959م، ص 107 وما بعدها.

(26) ومبررات ذلك:

طبيعة قانون العقوبات الإداري: يُعد قانون العقوبات الإداري قانونًا جديدًا ذا طبيعة خاصـــة؛ إذ قيل إنه "لا يعد إداريًا من حيث موضـــوعاته، ولا جنائيًا من حيث جزاءاته" فالمخالفة الإدارية تُعتبر ســـلوكًا غير مشـــروع إداريًا، تخضـع لجزاء إداري يُوقع بواسطة الإدارة وليس بواسطة القضـاء، على عكس الجرائم الجنائية التي كانت تخضـع للقضـاء، ومن ثَمَّ، تصـبح الإدارة في هذا الإطار خصـمًا يضبط الفعل غير المشروع ويحقق فيه ويثبته، وفي نفس الوقت حكمًا يفصل في القضية ويقرر الجزاء.

خطورة اجتماع صفتي الخصم والحكم في الإدارة إن اجتماع صـــفتي الخصـــم والحكم في الإدارة، دون التقيد بنص قانوني مكتوب يحدد بشـكل واضـح ودقيق الأفعال غير

نخلص من كل ذلك إلى أن مبدأ الشـــرعية بالنسـبة لجرائم المخالفات يعد مبدأ هامًا منصـوص عليه في القانون اليمني والقانونين المقارنة الالماني والايطالي وكذلك الفرنسـي والمصـري فلا يمكن معه اعتبار أي فعل جريمة أو مخالفة إلا إذا كان مُحددًا بنص قانوني واضح، ولا يُمكن تطبيق عقوبة إلا بناءً على هـذا النص، وفي جرائم المخـالفـات أو قـانون العقوبات الإداري يتســـع نطاق هذا المبدأ ليشـــمل التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) أو اللوائح الإدارية التي تصـــدرها الجهات التنفيذية، طالما كانت ضمن الإطار القانوني المسموح به.

المشـروعة إداريًا والجزاءات الإدارية المقررة لها، يُعد أمرًا بالغ الخطورة. لاسـيما في ظل اسـتخدام جزاءات إدارية عقابية قد تمس أنشطة الأفراد وحقوقهم. فغياب النصوص القانونية الواضـــحة قد يؤدي إلى تعســـف في تطبيق العقوبات الإدارية، مما يهدد مبدأ العدالة ويُضـــعف الثقة في النظام القانوني.

ضـرورة النص القانوني الواضـح: لذلك، فإنه من الضـروري أن يكون هناك نص قانوني مكتوب يحدد بدقة الأفعال التي تُعد مخالفات إدارية والعقوبات المقررة لها، وذلك لضـمان تطبيق مبدأ الشـرعية وحماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات أو تعسف من قبل السلطات الإدارية، وهذا يتطلب أن تكون الإدارة ملتزمة بتطبيق القانون بشـــكل عادل وشـفاف، دون أن تتحول إلى جهة تحقق وتفصـل في الوقت نفسه دون ضوابط قانونية واضحة.

إن مبدأ الشرعية لا يقتصر فقط على الجرائم والعقوبات التي ترد في قوانين العقوبات، وإنما يمتد كذلك لينطبق على جميع القوانين الرادعة ليشـمل ليس فقط قانون العقوبات، وإنما كذلك كل قانون يقيد الحرية أو ينظمها.

توصـيات المؤتمرات الدولية بشـأن مبدأ الشـرعية: جاءت العديد من التوصـــيات الهامة في المؤتمرات الدولية التي أكدت على أهمية احترام مبدأ الشـرعية، والنص عليه في مجـال الأحكـام العـامـة لقـانون العقوبـات الإداري، ففي المؤتمر التحضـيري للمؤتمر الدولي الرابع عشـر لقانون العقوبات الذي انعقد في القاهرة، تم اقتراح المبدأ الخامس الذي أكد على وجوب احترام مبدأ الشـــرعية وكل النتائج المترتبة عليه. ونص هذا المبدأ على أنه "لا يمكن النطق بجزاء إداري إلا بناء على قانون غير رجعي" مما يعكس ضرورة أن تكون القواعد القانونية واضحة ومحددة مسبقًا، ولا تُطبق بأثر رجعي. كما جاءت نتائج المؤتمر التمهيدي للمؤتمر الدولي الرابع عشـــر لقانون العقوبات الذي انعقد في سـتوكهولم عام 1987م، لتؤكد مرة أخرى على أهمية احترام المبادئ الجوهرية للقانون، وعلى وجوب خضـــوع تحديد الجرائم الإدارية وجزاءاتها لمبدأ الشـرعية. وأشـارت هذه النتائج إلى أن تحديد الجرائم الإدارية وجزاءاتها يجب أن يتم **بنص مكتوب صـــادر من ســـلطة مختصـــة بإصـــداره، ولكن النص المكتوب وحده لا يكفي، بل يجب أن يكون تحديد الجريمة الإدارية والجزاء الإداري واضـحًا ودقيقًا بحيث يســـهل على الأفراد المخاطبين به فهمه وإدراكه، ومن ثَمَّ تجنب مخالفته. وهذا يتطلب أن تكون النصـــوص القانونية متاحة ومفهومة للجميع، وأن تحدد الأفعال غير المشروعة إداريًا والعقوبات المقررة لها بشكل لا يترك مجالًا للالتباس أو التفسيرات الواسعة، ومن ثم، فإن هذه التوصـــيات تؤكد على أن مبدأ الشـــرعية ليس مجرد مبدأ نظري، بل هو ركن أساسي في ضمان العدالة وحماية حقوق الأفراد، لاسيما في مجال العقوبات الإدارية التي قد تمس أنشطة الأفراد وحرياتهم. د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص 117.

المطلب ثاني

مدى انطباق القواعد العامة للجريمة على المخالفات

ذكرنا سابقًا أن المادة الثانية من قانون الأحكام العامة للمخالفات اليمني قد نصـــت على أن تحديد المخالفات والعقوبات يتم وفقًا لأحكام الباب الأول من الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات. وهذا يدل على أن القواعد العامة للجريمة تنطبق على المخالفات، وهو نهج قانوني تتبعه أيضًـــا دول، مثل إيطاليا وألمانيا، مما يســـهم في حماية حقوق الأفراد وضـــمان العدالة القانونية. وقد جاء في المادة(14) من اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات النص على ضرورة مراعاة الأحكام العامة للجريمة في المخالفات المنصـــوص عليها في القوانين الأخرى، ما لم يوجد نص مخالف لذلك، كما أن الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات تحدث عن الأحكام العامة للجريمة في المواد من (1) حتى (120) منه وهي تســـري على المخالفات إلا في الحالات التي تتعارض مع طبيعتها الخاصة.

وبذلك يمكن القول إن القواعد العامة للجريمة تُطبَّق على المخالفات، باســـتثناء ما يتعارض مع خصـوصـيتها؛ إذ تتمتع المخالفات بقدر من المرونة مقارنة بالجرائم الأخرى.

هذا ونظرًا لطبيعة المخالفات الإدارية، فقد اعتمدت بعض الأنظمة القانونية على التفويض التشريعي؛ إذ تقوم السلطة التشريعية بوضع القواعد العامة، بينما تتولى السلطة التنفيذية تحديد تفاصيل الأفعال المخالفة والعقوبات المترتبة عليها.

وفي بعض الدول مثل ألمانيا وإيطاليا، تعتمد السلطات على التفويض التشريعي لتنظيم المخالفات، مما يتيح قدرًا من المرونة في تطبيق القانون. أما في دول مثل مصر وفرنسا، فتخضع المخالفات للقانون الجنائي التقليدي دون وجود نظام محدد للجرائم الإدارية.

هذا وقد حددت اللائحة التنفيذية مجموعة من القواعد لتنظيم المخالفات، ومنها: المادة (5): تسري أحكام اللائحة على جميع المخالفات التي تقع داخل إقليم الدولة، بغض النظر عن جنسية مرتكبها، وتُعد المخالفة مقترفة داخل الإقليم إذا وقع فيه أحد أفعالها المكونة. كما نصـــت المادة (6): يتم تطبيق القانون النافذ وقت وقوع المخالفة، ولكن إذا صـــدر قانون لاحق قبل الفصل فيها، يتم تطبيق الأصلح للمخالف وفي حال صـــدور قانون يُلغي العقوبة، يتم إيقاف تنفيذها وتنتهي آثارها، كما نصـــت المادة (9) على أنه " يعاقب كل من أسهم في ارتكاب المخالفة سواء كان فاعلًا، محرضًا، أم شريكًا، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

كما نصـــت المادة (10) على أنه" يســـتفيد مرتكب المخالفة من أســـباب الإباحة وعوارض الأهلية، كما يُطبق عليه القانون الخاص بالأحداث

إن كان حدثًا أو فاقد الإدراك لحظة ارتكاب المخالفة، بما يتناسب مع أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع[27].

كما نصت المادة (16) على أن تحديد الاختصاص المكاني في المخالفات يعتمد على مكان وقوع المخالفة أولًا، ثم مكان إقامة المخالف أو ضبطه، مما يسهم في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في القضية وفقًا للقانون.

فيتضح مما سبق أن المخالفات تخضع لمبدأ الشرعية، ولكن تطبيق القواعد العامة للجريمة عليها يتم بمرونة أكبر، نظرًا لطبيعتها الإدارية، كما أن بعض الأنظمة القانونية تعتمد على التفويض التشريعي لتنظيم المخالفات بينما تلتزم أخرى بالقواعد التقليدية للقانون الجنائي ومن ثم سنتحدث عن هذا المطلب في فرعين وفقًا لما هو آتٍ:

الفرع الأول

مبدأ رجعية وشخصية العقوبة

1- مبدأ الرجعية:

إن مبدأ عدم الرجعية من المبادئ العامة للقانون التي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني. ويستند هذا المبدأ إلى نص المادة (66) من الدستور التي تنص على أنه "لا

(27) لا يخرج القانون الإداري الجنائي عن المبادئ المستقرة في القانون الجنائي؛ إذ يستلزم وجود التمييز لدى الفاعل. وتحتفظ المسؤولية الإدارية الجنائية بالفارق الذي يفصلها عن المسؤولية المدنية. ففي القانون الإيطالي، نصت المادة الأولى من القانون رقم 689 لسنة 1981 على أن الشخص الذي لم يبلغ ثمانية عشر عامًا ولم يتمتع بالقدرة على التمييز والإرادة لا يخضع للجزاء الإداري، إلا إذا كان هو من قصد فقدان إرادته أو تسبب بخطئه في الفعل. كما عالج القانون مسؤولية متولي الإشراف والرقابة على غير المميز، مع استثناء الحالات التي يثبت فيها أنه لم يكن يستطيع منع الفعل. المسؤولية الجنائية في القانون الألماني فقد أكد القانون الألماني على هذه المبادئ؛ إذ يشترط توافر التمييز لدى المتهم بالمخالفة الإدارية، وينتفي هذا الشرط عند وجود عاهة عقلية أو اضطراب عقلي خطير. وضع المقنن الألماني حدًا أدنى للسن؛ إذ لا ينطبق وصف الجريمة الإدارية على من ارتكب الفعل قبل سن الرابعة عشر. ويسعى المقنن الألماني إلى تحقيق التوازن بين المسؤولية الإدارية الجنائية والمسؤولية الجنائية. يعتبر النظام الإداري بديلًا عن النظام الجنائي؛ إذ يحق للمتهم رفض الجزاء الإداري، مما يتيح له ضمانة الدعوى العادلة أمام القضاء الجنائي. جواز الاعتذار بالغلط في القانون فقد أخذ المقنن الألماني والمقنن الإيطالي بقاعدة تقليدية في القصد الجنائي؛ إذ ينفي الغلط في الواقع في عنصر من عناصر التجريم الإداري القصد الجنائي. لكن المقنن الألماني قد أقر بقدرة المتهم على الاعتذار بجهله بالقانون الإداري، بشرط أن يكون هذا الجهل غير قابل للتفادي. وأسباب الإباحة واستبعاد المسؤولية فقد عالج المقنن الإيطالي أسباب الإباحة مثل الدفاع الشرعي واستعمال الحق، بالإضافة إلى حالة الضرورة. بينما وسع القانون الألماني من نطاق حالة الضرورة لتشمل دفع خطر حال على مجموعة أكبر من المصالح القانونية. فخلاصة الأمر: أن المسؤولية الإدارية الجنائية مع المسؤولية الجنائية؛ إذ تتطلب شروط معينة مثل الأهلية والتمييز. كما أن الاعتذار بالجهل بالقانون والإعفاء من المسؤولية بسبب أسباب الإباحة يعكس تعقيدات القانون الإداري الجنائي. د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق، ص 80- 85.

عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون". ومن ثم، لا يجوز للمشـــرع أن يبيح هذا الخروج بالنص على سريان أثر الجزاء إلى الماضـــي؛ لأن هذا المبدأ ملزم للمشـــرع ليس فقط بالنســـبة للجزاءات الجنائية، بل أيضًـــا بالنسبة لجميع الجزاءات ذات الطبيعة العقابية، ومنها الجزاءات الإدارية.

تخضع طبيعة الجزاء الإداري للأصول الحاكمة للجزاء الجنائي، وأحد أبرز هذه الأصـــول هو مبدأ عدم الرجعية؛ إذ لا يُطبق الجزاء على فعل اكتملت وقائعه قبل إعمال النص. وهذا يمثل ضـــمانة للفرد حتى لا يُفاجأ بجزاء كان مباحًا قبل ذلك، كما يعد تطبيقًا لمبدأ الشـــرعية الذي يســـتوجب عدم معاقبة شخص عن سلوك لم يكن مؤثمًا وقت ارتكابه.

ومع تزايد الاتجاه القضائي –سواء كان دستوريًا أو إداريًـا– إلى إقرار مبـادئ واحـدة تنظم الجزاء الجنائي والإداري، يتضـــح أن كليهما يندرجان تحت إطار فكرة الردع، مما يؤكد على وحدة الأسس العامة للعقاب. لذا، يســـري مبدأ رجعية القانون الأصـــلح أيضًـــا على الجزاءات الإدارية، باعتباره أصـــلًا لا يقتصر على النصوص الجنائية فقط، بل يمتد ليشمل كل نص عقابي حتى لو ورد في إطار غير جنائي.

يتعلق هذا المبدأ بصيانة الحرية الفردية من أي نص يمكن أن ينال منها. وعلى الرغم من أن الجزاء الإداري لا يسلب الحرية بشكل مباشر، فإنه قد يقيّدها أو يحرم الشـخص مؤقتًا من ممارسـة نشـاط أو مهنة معينة، وفي بعض الأحيان قد يكون له آثار أشد من الجزاء الجنائي، مما يعزز من ضـرورة سـريان المبدأ على الجزاءات الإدارية. وقد أكد المجلس الدســتوري الفرنســـي ومجلس الـدولـة ذلـك في العـديـد من أحكامهما[28].

هذا وقد حرصـــت الدول التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري، مثل إيطاليا وألمانيا، على النص على هذا المبدأ في قوانينها. فعلى ســـبيل المثال، نص القانون الإيطالي رقم 689 لسنة 1981 في مادته الأولى على أنه "لا يجوز إخضـــاع أحد لجزاء إداري إذا لم ينص عليه قانون واجب النفاذ قبل ارتكـاب الجريمـة"، كمـا نص القـانون الألمـاني في مـادتـه الثالثة على أنـه "لا يمكن العقـاب على فعل غير مشـروع إداريًا إلا بناءً على قانون نافذ المفعول قبل ارتكاب المخالفة"[29].

(28) ومن ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا على انطباق هذا المبدأ على الجزاءات الإدارية الردعية؛ إذ نصـــت على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية ما لم تكن مقررة ونافذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازى من أجله، إلا إذا كان العقاب التأديبي قد تم تعديله بصورة أصـــلح". د. محمد ســـعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراســـة فقهية قضـــائية مقارنة، مرجع ســـابق، ص236 –234.

(29) د. محمد ســـعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراســـة فقهية قضـــائية مقارنة، مرجع ســـابق،

هذا وتجدر الإشـــارة إلى أن مبدأ عدم الرجعية ليس مطلقًا، بل ترد عليه اســتثناءات تجعل الرجعية مباحـة في حـالتين: الأولى أن تكون المخـالفـة قـد امتدت آثارها حتى نفاذ القانون الجديد، فيسري عليها القانون الجديد حتى لو كان أشـــد وطأة. والثانية أن يكون القانون الجديد أصلح للمخالف. وعلى التفصيل الآتي:

رجعية القانون الجديد وفقًا لطبيعة المخالفة :توجد بعض المخالفات التي تنشأ في ظل قانون معين وتمتد آثارها حتى يظلها قانون آخر، ويطلق عليها المخالفات الإدارية المتعاقبة، أي تلك التي تتعدد فيها مراحل الســـلوك المخالف رغم وحدة المشـــروع المؤثم في ذهن المخالف، فكل مرحلة تُعد مخالفة في حد ذاتها، كما في حالة من يجرف أرضًـــا زراعية لتشـــغيل منشـــآت الطوب. كذلك، هناك المخالفات المستمرة، وهي سلوك أثم يمتد لفترة زمنية غير معلومة، تبدأ من تأريخ ســـريان قانون معين وتســـتمر حتى نفاذ قانون جديد. لذا، فإنها تخضـــع للقانون الأخير رغم أنها بدأت قبل العمل به، كما هو الحال في العقار المخالف الذي يبقى قائمًا. ويشـــمل ذلك الجزاءات الإدارية سواء كانت شخصية كالغرامة الإدارية أو عينية كالإزالة. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا النهج في العديد من أحكامها.

رجعية الجزاء الإداري الأصـــلح للمتهم :هذا المبدأ واجب الإعمال في العقوبات الجنائية، سواء كان تخفيفًا لعقوبة مقررة أو إلغاءً لفعل كان مجرمًا. ورغم أن هذا المبدأ ليس منصـــوصًـــا عليه في الدستور، إلا أنه يستمد من بين نصوصه، وهو ما أكدته المحكمة الدســتورية العليا حينما قررت أنه "لئن كان الدســتور لا يتضــمن مبدأ رجعية القوانين الأصـــلح للمتهم، إلا أن القاعدة التي يرتكز عليها هذا المبدأ تفرضها المادة 41، التي تقرر أن الحرية الشـــخصـــية حق طبيعي، وأنها مصونة لا تمس". مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وما يتصـــل به من عدم جواز تقرير رجعية النصـــوص العقابية يهدف إلى حماية الحرية الفردية وصـونها من العدوان، مع مراعاة التوازن بين هذه الموجبات ومصلحة الجماعة. في ضوء هذه الموازنة، تُعد رجعية القوانين الأصلح للمتهم ضـرورة حتمية تسـتوجب صـون الحرية الفردية، ولا تخل بالســـيطرة على النظام العام، بل تعزز استقراره.

كما نجد أن المقنن الألماني في قانون العقوبات الإداري أقر بمبدأ اسـتفادة المتهم في الجرائم الإدارية الجنائية من القانون الأصـــلح للمتهم حتى في حالة القوانين المؤقتة"[30].

ص236 -234.

(30) د. محمد ســـعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص237 ،238

2- مبدأ شخصية الجزاء الجنائي:

فالعقوبة الجنائية شخصية توقع على مرتكب الجريمة وهذا المبدأ يسري أيضًا على الجزاء الجنائي فلا يُوقع إلا على الشخص الذي ارتكب المخالفة الإدارية أو أسهم فيها، وذلك لأن الجزاء الإداري، من حيث الأثر الذي يحدثه سواء في مال المخالف أو نشاطه، يخضع لنفس الأصل المقرر بالنسبة للعقوبة الجنائية.

وشخصية الجزاء الإداري ليس فقط تحديد النص المؤثم للفعل أو الامتناع المجرم، بل ينبغي أيضًا أن يُحدد بدقة الشخص الذي يكون محلًا للعقاب أو الجزاء، بحيث يتم نفي الجهالة[31].

ومع ذلك ففي نطاق القانون الإداري الجنائي هناك الاستثناءات على مبدأ شخصية العقوبة رغم أن الأصل في المجال الجنائي أو الإداري أو التأديبي هو شخصية العقوبة، إلا أن هذا الأصل ترد عليه بعض الاستثناءات التي تبدو بصورة واسعة في مجال قانون العقوبات الإداري، بمقتضاها يتحمل شخص آخر لم يرتكب الفعل تبعة المسؤولية عنه في شكل جزاء، كما في حالة الغرامة الإدارية. وتظهر هذه المسؤولية عن فعل الغير في عدة حالات[32]:

المسؤولية عن فعل الغير: تثير المسؤولية عن فعل الغير بعض المشكلات في المجال الجنائي، لاسيما مع غموض أساس تلك المسؤولية فيما يُعرف بالخطأ المفترض. أما في مجال الجزاء الإداري، فإن الوضع يختلف نظرًا لاتسام الوقائع الإدارية بالبساطة، وتظهر هذه المسؤولية في فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، التي تتطلب وجود عمل يمارسه التابع تحت رقابة وإشراف المتبوع. وقد حرصت محكمة النقض على تأكيد ذلك في العديد من أحكامها، وعلى نطاق التشريعات، نجد ما تضمنه قانون العقوبات الإيطالي من أنه إذا ارتكب

(31) لذا قضى المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية المادة السادسة من القانون الصادر في 23 أكتوبر 1984 بشأن تنظيم ملكية الصحف؛ لأنها خلت من تحديد الشخص الذي تطبق عليه العقوبة (الغرامة). وبذلك، يكون النص قد انتهك مبدأ شخصية العقوبة وخرق مبدأ الشرعية، وقد سار مجلس الدولة الفرنسي في نفس الاتجاه. فقد أكد القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في العديد من الأحكام، ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضى بأن قانون التعليم الخاص رقم 160 لسنة 1985 ولائحته التنفيذية أجاز لمديري مديريات التربية والتعليم، في حالة ثبوت مخالفة المدرسة الخاصة المجانية المعانة أو مخالفة صاحبها لأي حكم من أحكامه، اتخاذ إجراءات من بين تلك المنصوص عليها باللائحة، مثل وقف صرف الإعانة أو الاستيلاء المؤقت على المدرسة لحين نهاية العام الدراسي. وهذه العقوبات، على رغم طبيعتها العينية، فهي شخصية لا تُوقع إلا على المدرسة المخالفة دون غيرها، حتى لو كانت المدرستان مملوكتين لشخص واحد. د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، مرجع سابق، ص240 .

(32) د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق، ص 75- 79.

حدث يقل عن 18 سنة جريمة، فإن ولي أمره يسأل إداريًا، وكذلك إذا ارتكب شخص مريض عقليًا جريمة جنائية، فإن الشخص المعهود إليه حراسته يسأل إداريًا. وتقوم المسؤولية هنا على أساس الخطأ الشخصي، وليس الخطأ المفترض، وذلك لأن الخاضع للحراسة أو الرقابة ما كان له أن يرتكب الخطأ لولا تقصير في الرقابة والإشراف من المتبوع أو المعهود إليه بالحراسة وهو ما اكده المقنن اليمني في المواد السابق إيرادها.

عدم معرفة الفاعل: في إطار نفس المبدأ المتضمن مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه؛ إذا وقعت الجريمة الإدارية في محيط شركة أو مشروع اقتصادي أو تجاري ولم تتمكن الإدارة من معرفة شخصية الفاعل، فإن بعض القوانين تسمح بتوقيع الغرامة الإدارية على المشروع، ومن تلك التشريعات التشريع السويسري.

التضامن في دفع الغرامة: في هذا الصدد، قد يُصدر قرار بالغرامة الإدارية ضد أحد الأشخاص، ولكن يمكن الرجوع على شخص آخر بوصفه متضامنًا. ومن أمثلة ذلك ما يسمح به القانون الإيطالي في عدة فروض:

أ-المسؤولية التضامنية لصاحب الشيء الذي وقعت به المخالفة: ينص المقنن الإيطالي في المادة (6/1) من قانون العقوبات الإداري على مساءلة صاحب الشيء الذي وقعت به المخالفة أو صاحب حق الانتفاع، سواء كان الشيء منقولًا أو عقارًا، إلا إذا أثبت أنه استخدم ضد إرادته.

ب-المسؤولية التضامنية للمتبوع: تضمنت المادة 6/2 مسؤولية رب العمل أو المتبوع أو أي شخص له إشراف أو رقابة أو توجيه بالتضامن مع الفاعل الذي صدرت منه المخالفة، ما لم يُثبت أنه لم يكن في استطاعته منع الفاعل من ارتكاب الجريمة الإدارية.

ج-المسؤولية التضامنية للشخص المعنوي: وهو ما نهجته بعض التشريعات حينما قررت مسؤولية الشخص المعنوي مع الفاعل الأصلي، بشرط أن تقع الجريمة أثناء ممارسته لمهام عمله، وقد أقر المقنن الإيطالي بذلك في المادة 36/1. وهو ما سنتحدث عنه في مبحثه

نفاذ الغرامة في مواجهة الورثة: من التشريعات التي أقرت ذلك القانون السويسري؛ إذ يُنفذ الحكم الصادر بالجزاء الإداري في مواجهة التركة، كما تُنفذ الغرامة الجنائية في مواجهة الورثة باعتبارها من الديون. لكن الدول التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري، مثل إيطاليا وألمانيا، لم تقر هذا المبدأ؛ إذ نص كل منهما على أن الالتزام بدفع غرامة إدارية لا ينتقل إلى الورثة"[33].

(33) د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 245 -242

الفرع الثاني

التقادم في المخالفة

وبشأن نص المادة (12) من اللائحة التنفيذية لقانون الأحكام العامة للمخالفات التي نصت على أنه " باستثناء مخالفات البناء ينقضي الاتهام بوفاة المخالف أو بمضي سنة على وقوع المخالفة دون اتخاذ إجراء فيها ولا يجوز أن تطول هذه المدة لأكثر من نصفها إذا وجدت أسباب توقف الإجراء وتقطع المدة. فنلاحظ ان الاتهام ينقضي بالوفاة وبمضي المدة.

1- انقضاء العقوبات الإدارية بالوفاة:

تُعد مسألة انقضاء العقوبات الإدارية نتيجةً لوفاة المحكوم عليه من الموضوعات الهامة في القانون. وفقًا للمبادئ العامة، تنقضي العقوبة بوفاة المحكوم عليه، إلا أن لهذه القاعدة خصوصية في مجال الجزاءات الإدارية، فإن انقضاء العقوبة بالوفاة لا يسري إلا على الجزاءات الإدارية الشخصية، مثل الغرامة أو الحرمان من بعض الحقوق والامتيازات. أما الجزاءات الإدارية العينية، مثل الإزالة والهدم، فلا يسري عليها هذا الحكم، مما يعني أن جهة الإدارة تواصل تنفيذ العقوبة الإدارية حتى في حالة وفاة المحكوم عليه. وقد قصر القانونان الألماني والإيطالي تنفيذ الغرامة على المحكوم عليه، دون أن يكون لذلك أثر على الورثة، كما هو منصوص عليه في المادة (3) من قانون العقوبات الإيطالي والمادة(10) من قانون العقوبات الألماني. في المقابل، ينص قانون الإجراءات الجنائية المصري في مادته 535 على أنه إذا توفي المحكوم عليه بعد الحكم عليه نهائيًا، فإن العقوبات المالية والتعويضات والمصاريف تُنفذ من تركته، مما يحول حكم الغرامة إلى دين مدني.

أما بخصوص المصادرة، فتطبق القواعد العامة؛ إذ لا يجوز الحكم بها إذا توفي المتهم قبل صدور حكم بات. ومن ثم، يتعين تسليم البضائع المضبوطة ووسائل النقل والأدوات والمواد المستخدمة إلى ورثة المتهم المتوفي بعد سداد الضرائب الجمركية، ما لم تكن البضائع ممنوعة، فيحكم بمصادرتها.

2- انقضاء العقوبة الإدارية بمضي المدة "التقادم:

التقادم هو وسيلة لإزالة آثار الجريمة أو الحكم الصادر بشأنها بعد انقضاء فترة زمنية معينة حددها القانون دون اكتشاف مرتكبيها أو تنفيذ العقوبة. يتميز التقادم بأنه يتعلق بالنظام العام، وينتج أثره بقوة القانون، مما يعني أن المحكمة يمكنها أن تقضي بالتقادم من تلقاء نفسها.

رغم أن المقنن المصري وضع مددًا لانقضاء الدعوى الإدارية، إلا أنه لم ينص على انقضاء العقوبات الإدارية أو التأديبية بالتقادم. بالمقابل، نصت المادة (12) من اللائحة التنفيذية لقانون

الأحكام العامة للمخالفات على تقادم المخالفات " باستثناء مخالفات البناء ينقضي الاتهام بوفاة المخالف أو بمضي سنة على وقوع المخالفة دون اتخاذ إجراء فيها، ولا يجوز أن تطول هذه المدة لأكثر من نصفها إذا وجدت أسباب توقف الإجراء وتقطع المدة، كما نصت المادة(13) على أنه " تنقطع المدة بإجراءات التحقيق الجدية أو المحاكمة وكذلك بالأمر الجزائي، وبالنسبة للدول المنظمة لقانون العقوبات الإداري فقد ميزت القوانين الإيطالية والألمانية بين تقادم الدعوى وتقادم العقوبة. فتقادم العقوبة تستلزم صدور حكمًا باتًا بعقوبة واجبة النفاذ أما تقادم الدعوى فيكون قبل صدور الحكم البات.

وكذلك القانون الإيطالي: ينص على مدة واحدة يتقادم بعدها الجزاء الإداري الجنائي؛ إذ تبدأ المدة من وقت وقوع المخالفة[34].

وكذلك القانون الألماني: يتبنى تمييزًا بين تقادم الدعوى وتقادم العقوبة، ويحدد مدد تقادم الجزاء الإداري الجنائي وفقًا لنوع الجزاء.

وقف التقادم: لم ينص المقنن الإيطالي على وقف التقادم، بينما نظم المقنن الألماني ذلك؛ إذ تنص المادة 32 على أن مدة التقادم تتوقف إذا وجد مانع قانوني يحول دون متابعة الجريمة الإدارية.

قطع التقادم: أحال قانون العقوبات الإداري الإيطالي في شأن قواعد التقادم إلى ذات القواعد التي أوردها قانون المرافعات المدنية والتجارية. في المقابل، نظم القانون الألماني هذه القواعد بشكل مستقل في قانونه الصادر عام 1975. في المادة (33) من القانون الألماني[35].

من الجدير بالذكر أن القانون الألماني حدد تلك الحالات بدقة وتفصيل، منعًا للتحايل. كما اعتبر

(34) د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق، ص 139- 149.

(35) نصت على أنه ينقطع التقادم في الحالات الآتية: 1- إجراءات التحقيق: التي تجريها الإدارة مع المتهم أو إعلانه باستدعائه للتحقيق معه. 2- إجراءات التحقيق القضائية: من جانب عضو قضائي، سواء كان عضو نيابة عامة أو قاضي، مع المتهم أو مع شاهد، أو استدعاء أحدهما للتحقيق. 3- تعيين خبير: من جهة الإدارة لإعداد تقرير عن الموضوع؛ إذا سبق للإدارة أن حققت مع المتهم أو استدعته للتحقيق. 4- ضبط الأدلة: كل إجراء لضبط الأشياء أو المستندات أو إجراء التفتيش التي تتخذها الإدارة أو جهة قضائية، أو التي أيّدتها جهة قضائية. 5- الأمر بوقف تنفيذ إجراء: اتخذته الإدارة أو أصدره القضاء بسبب اتخاذه في غيبة المتهم، أو أي إجراء آخر يصدر محددًا محل إقامة المتهم أو مكتشفًا دليلًا في القضية. 6- الطلبات القضائية: أي طلب تتقدم به الإدارة أو جهة قضائية للقيام بإجراء من الإجراءات خارج البلاد. 7- سماع الشهود: قيام الإدارة بسماع رجال إدارة أخرى؛ إذا كان القانون يتطلب ذلك قبل إنهاء التحقيق في الموضوع. 8- إحالة أوراق القضية: من الإدارة إلى النيابة العامة عند الطعن على الجزاء الإداري. 9- صدور قرار بالجزاء الإداري: أي قرار يصدر عن الإدارة بفرض الجزاء. 10 -إحالة القضية إلى القضاء: لنظر الطعن المقدم ضد الجزاء الإداري. 11- إجراءات قضائية**: أي إجراء قضائي يحدد سلطة للمناقشة. 12- تحديد جلسة علنية: لعرض القضية أمام المحكمة. 13- فتح باب المرافعة**: في الجلسة. 14- صدور الحكم القضائي بالإدانة: الذي يُثبت إدانة المتهم. هذا

المقنن الألماني أن إجراءات الدعوى الإدارية الجنائية، سواء قامت بها الإدارة أو رجال الضبط أو النيابة العامة، تقطع التقادم في الدعوى الجنائية.

إذا كان للفعل وصف الجريمة الإدارية ووصف الجريمة الجنائية، فإن مدة التقادم المقررة للجريمة الجنائية هي التي تسري حتى بالنسبة للإجراءات الإدارية، مما يعكس أهمية التمييز بين نوعي الجرائم والآثار القانونية المترتبة على ذلك، إجراءات التحقيق التي تجريها الإدارة مع المتهم.

آثار التقادم: يترتب على التقادم انقضاء سلطة الدولة في العقاب مع بقاء الفعل مجرمًا. بمعنى آخر، فإن التقادم لا يمس الحكم الصادر بالإدانة، الذي يبقى قائمًا ومنتجًا لآثاره القانونية، مع إعفاء الجاني من تنفيذ العقوبة.

وتنقضي العقوبة كذلك بالعفو ويُعرف العفو عن العقوبة بأنه إجراء تشريعي يؤدي إلى انقضاء العقوبة كليًا أو جزئيًا، أو إحلال عقوبة أخف محل العقوبة الأصلية. والعفو نوعان: 1- العفو الشامل: يعني العفو عن الجريمة، بحيث يرفع الصفة التجريمية عن الفعل وينقله من نطاق التجريم إلى الإباحة. يجب أن تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، وينصرف أثره إلى جميع المساهمين في الجريمة. لكن في حالة وجود ارتباط بين جريمتين، فإن العفو عن إحداهما لا يؤثر في الأخرى. 2- العفو عن العقوبة: هو الحق الذي منحه الدستور لرئيس الجمهورية في إعفاء المحكوم عليه من العقوبة أو تخفيفها، وفقًا للمادة 149 من الدستور المصري والمواد 74، 75، و76 من قانون العقوبات. ويجوز العفو في كافة العقوبات، سواء كانت سالبة للحرية أو مالية أو الإعدام. ومع ذلك، فإن العفو عن العقوبة لا يسقط الآثار الجنائية الأخرى المترتبة على الحكم بالإدانة، ما لم ينص قرار العفو على خلاف ذلك. لذا، يبقى الحكم الصادر بالإدانة قائمًا ومنتجًا لآثاره القانونية. ومن المبادئ المستقرة أن العفو عن الجريمة أو العقوبة ليس له تأثير على الجزاءات الإدارية. فإذا صدر العفو وكانت الإدارة قد فرضت جزاءً إداريًا، فإن تأثير العفو يقتصر على الجريمة والعقوبة الجنائية. ومن ثَمَّ، فإن صدور العفو لا يستبعد سلطة الإدارة في توقيع جزاء إداري. وكذلك تنقضي العقوبة الإدارية في القانون المصري بالتصالح فيُعد مجال الضرائب والجمارك والمرور من المجالات التي يتيح فيها المقنن التصالح بين الإدارة والمخالف، مما يؤدي إلى انقضاء الدعوى. فقد أجاز قانون الجمارك انقضاء الدعوى العمومية في جريمة التهريب الجمركي بالتصالح؛ إذ يمكن لرئيس مصلحة الجمارك أو من ينوب عنه إجراء التصالح أثناء نظر الدعوى أو بعد الحكم فيها. كما ينص قانون الضرائب على الدخل الجديد على إمكانية التصالح في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون في أي حالة تكون عليها الدعوى قبل صدور حكم بات. يتطلب ذلك دفع مبلغ من التعويض، مما يؤدي إلى انقضاء الدعوى الجنائية والآثار المترتبة عليها. إذا تم التصالح بشكل صحيح، فإنه يُنتج آثاره ويؤدي إلى انقضاء الدعوى العمومية. وإذا تم التصالح بعد صدور الحكم، فإنه يؤدي إلى وقف تنفيذ العقوبة ووقف جميع الآثار المترتبة على الحكم، وهذا الأثر يحدث تلقائيًا بقوة القانون. د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 313 – 320.

الخاتمة

من خلال ما سبق إيراده خلصت الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات ونوجزها وفقًا للآتي:

أولًا: النتائج:

1- إن موقف المشرع القانوني اليمني في تخويل جهة الإدارة سلطة تحديد المخالفات والعقوبات بناء على تفويض تشريعي يعد موقفًا حكيمًا كون المخالفات ذات طبيعة مرنة ومتغيرة وتحتاج لتعديل من فترة إلى أخرى فكان تفويض السلطة التشريعية لجهة الإدارة بهذا موافق لمتطلبات وطبيعة المخالفات والواقع، وهذا التفويض لا يعد مخالفًا للدستور؛ إذ إن نص المادة (47) من الدستور اليمني النافذ قد نصت على منه على أن " ... لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات... فالنص واضح وصريح من أن الدستور قد جعل السلطة التشريعية هي الاصل في التجريم والعقاب إلا أن الدستور قد منحها حق التفويض التشريعي وذلك مستفاد من عبارة " إلا بناء على نص شرعي أو قانوني" وهذا النص قد جاء في تعديل عام 2001م بعد ان كانت نص المادة السابقة في دستور عام 1991م تنص في منه على أن " ... لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون " وهنا يتضح توجه الدولة إلى اعتماد نظام التفويض التشريعي، بل ويعد هذا التعديل إقرارًا من المشرع الدستوري اليمني لما جاء في قانون الأحكام العامة للمخالفات رقم (17) لسنة 1994م والمعدل بالقانون رقم (19) لسنة 2017م.

2- إن الأصل في تحديد الجرائم والعقوبات والإجراءات الجنائية يقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية. وهذا ما تؤكده العديد من المواد الدستورية، مثل المادة (47) التي تنص على أن "المسؤولية الجنائية شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني"، مما يعكس التزام الدستور بمبدأ الشرعية الجنائية. وعلى الرغم من أن الاختصاص الأصيل في تحديد المخالفات والعقوبات يعود للسلطة التشريعية، إلا أن الدستور والقانون قد يمنحان السلطة التنفيذية صلاحية محدودة في هذا المجال. فمثلًا، نصت المادة (3) من القرار الجمهوري بقانون رقم (41) لسنة 2010 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم (17) لسنة 1994 على أن "لا مخالفة إلا بقانون أو بناء عليه، ولا عقوبة إلا بقانون"، وهذا يعني أن تحديد المخالفات يمكن أن يتم من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، ويكون اختصاص السلطة التنفيذية فقط هي الاختيار من تلك العقوبات التي حددها القانون مراعية مبدأ التناسب، ومن ثم تكون

العقوبات المقررة تجاه هذه المخالفات منصوصًا عليها في قانون صادر عن السلطة التشريعية، ومن ثم، فإن السلطة التنفيذية يمكنها تحديد المخالفات في إطار التفويض الممنوح لها من قبل السلطة التشريعية، ولكنها لا تملك صلاحية فرض عقوبات إلا بناء على قانون، والعقوبات التي حددها القانون التي يجب على جهة الإدارة عدم الخروج عنها نص عليها قانون الأحكام العامة للمخالفات في المادة الخامسة منه على أن" العقوبات التي يمكن توقيعها على المخالف هي:

- الغرامة التي لا تقل عن ألف ريال ولا تزيد عن ثلاثمائة ألف ريال.
- الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية.
- إغلاق المحل بصورة نهائية أو بصورة مؤقتة.
- سحب التراخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة
- المصادرة.
- رد الشيء إلى أصله، ويحدد القرار الصادر بالمخالفات العقوبة التي توقع على مرتكبيها من بين العقوبات سالفة الذكر، كما يجوز أن يقرر نشر المخالفة على نفقة المخالف وتتعدد العقوبات بتعدد المخالفات.

هذا ونجد أن تفويض السلطة التنفيذية في تحديد المخالفات يكون بناء على عرض الوزير المختص، بعد أخذ رأي وزارة العدل، ويصدر ذلك بقرار من مجلس الوزراء، وهذا التفويض يخضع لضوابط دقيقة تحددها السلطة التشريعية، مما يضمن عدم تجاوز السلطة التنفيذية لحدودها الدستورية. والتفويض لا يمنح السلطة التنفيذية صلاحية مطلقة، بل يقتصر على تحديد المخالفات في إطار القواعد العامة التي يضعها المشرع القانوني اليمني، كما أن العقوبات المقررة لهذه المخالفات يجب أن تكون محددة بقانون وهو ما حدده قانون الأحكام العامة للمخالفات اليمني وبالشروط التي يعنيها القانون الصادر منها وهي مراعاة الأحكام المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات– القواعد العامة للجريمة – وأن تكون العقوبات منصوص عليها قانونًا. ومن ثم تكون السلطة التشريعية في اليمن قد فوضت السلطة التنفيذية في تحديد جرائم ووضع عقوبات لمن يخالف لوائحها بشرط ألا تخرج عن العقوبات المقررة للمخالفات، وهذا يدل على التزام المشرع القانوني بمبدأ الشرعية الجنائية. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقانون الأحكام العامة للمخالفات اليمني القانون الأساسي المنظم للجرائم المخالفات، وهو قانون خاص بها قد

خول جهة الإدارة تحديد المخالفات فالمخالفات هنا ستكون مفروضة بتفويض قانوني تشريعي، وأما العقوبات فهي منصوص عليها قانونًا فقد نصت المادة (1) منه " تحدد المخالفات من الجهات الحكومية المختصة والعقوبات التي توقع على مرتكبي المخالفات التي حددها هذا القانون بناء على عرض الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصدر بقرار من مجلس الوزراء، كما نصت المادة (2) على شروط تحديد المخالفات وضوابطها فقد نصت على " يراعى في تحديد المخالفات والعقوبات القانونية المنصوص عليها في المادة (1) من هذا القانون الأحكام المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات.

ثانيًا: التوصيات:

1- نوصي مجلس الوزراء بالقيام بوضع إطار تشريعي موحد لتعريف وتصنيف المخالفات والعقوبات المرتبطة بها- وفقًا لأحكام قانون المخالفات- في جميع المجالات الإدارية بحيث تجمع كل المخالفات في مدونة واحدة يتم نشرها والتعميم بها على جميع أجهزة الدولة لتطبيقها كل فيما يخصه، وذلك لما من شأنه التقليل من التعقيدات القانونية وتسهيل تطبيق العقوبات الإدارية بشكل أكثر انضباطًا، ويعزز من تحقيق الانسجام التشريعي ومنع التضارب بين القوانين، مما يسهم في وضوح الأحكام، وتعزيز مبدأ سيادة القانون.

2- يجب تعزيز مبدأ الشرعية الجنائية فيما يتعلق بجرائم المخالفات، من خلال التأكيد على ضرورة توافر جميع أركان الجريمة (المادي، والمعنوي) عند تحديد المخالفة والعقوبات المقررة لها ووضع ضوابط محددة لركني الجريمة المادي والمعنوي في جرائم المخالفات، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة لهذه الجرائم التي تتسم بالبساطة مقارنة بالجرائم الجنائية الأخرى. مع لزوم تعزيز ضمانات المتهم في جرائم المخالفات، بحيث لا يتم فرض العقوبات إلا بعد التأكد من تحقق جميع الأركان، مما يمنع فرض عقوبات تعسفية أو غير مبررة. وضرورة مراعاة التناسب بين العقوبة والمخالفة بحيث لا تكون العقوبات غير متناسبة مع الفعل المرتكب، مما يحقق العدالة والردع الفعّال، وهو ما يؤدي إلى تطبيق مبدأ الشرعية تطبيقًا صحيحًا ومنع أي تجاوز تشريعي قد يؤدي إلى فرض عقوبات على أفعال غير محددة بدقة.

3- يجب على جهات الإدارة مراعاة أحكام قانون المخالفات عند سن المخالفات مع مراعاة عرض تلك القرارات على وزارة العدل وموافقة مجلس الوزراء قبل إصدار قرارات تنظيمية تتعلق بالمخالفات لمراقبة مدى توافق هذه القرارات مع القوانين النافذة ومراعاة مبدأ التناسب في تحديد العقوبات، بحيث تكون العقوبة مفروضة فقط ضمن

الخيارات المحددة في القانون، ولا يجوز تعديلها خارج الإطار التشريعي. مع النص صراحة على أحقية المخاطبين بأحكام تلك القرارات من الطعن بها أمام القضاء، ومن ثم تكون هناك رقابة إدارية سابقة عند سنها ورقابة قضائية لاحقة.

4- يجب على المقنن اليمني تطوير معايير واضحة ودقيقة لتحديد المخالفات الجزائية وفق نهج يجمع بين المعيارين الموضوعي والشكلي، وذلك من خلال:

- تبني معيار مزدوج (موضوعي وشكلي) لتحديد المخالفات بحيث لا يعتمد فقط على العقوبة، وإنما أيضًا على طبيعة الفعل وتأثيره على المجتمع.
- إعادة تصنيف بعض الأفعال ذات الطابع الإداري بحيث يتم نقل الأفعال المقرر لها عقوبات غير جسيمة أو جسيمة من نطاق الجرائم الجنائية إلى المخالفات الإدارية، مما يخفف من تكدس النصوص الجنائية.
- تعديل قانون الأحكام العامة للمخالفات بحيث يتم وضع قائمة إرشادية للأفعال التي يمكن اعتبارها مخالفات إدارية، مع تحديد معايير واضحة لتمييزها عن الجرائم الجنائية.

5- سن ضوابط ممارسة الإدارة لسلطتها في فرض العقوبات الإدارية، لاسيما المصادرة، بحيث تتوافق مع الدستور اليمني، ويتم ذلك من خلال:

- إعادة النظر في المادة التي تجيز المصادرة بأمر جزائي إداري، بحيث يتم النص صراحة على وجوب صدور حكم قضائي بالمصادرة، التزامًا بالمادة (20) من الدستور اليمني. وعلى جهة الإدارة رفع دعوى قضائية في حال قررت المصادرة، لضمان الرقابة القضائية على هذه العقوبة ومنع أي تعسف إداري.
- تحديد ضوابط واضحة لممارسة الإدارة سلطتها في فرض العقوبات الإدارية، بحيث لا تتجاوز مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة.
- تعزيز الضمانات الدستورية في العقوبات الإدارية الأخرى، مثل حق المتهم في مواجهة الأدلة ضده، وإلزام الإدارة بتوفير مبررات كافية عند توقيع العقوبة الإدارية، بحيث يكون التسبيب إلزاميًا حتى في الحالات التي لم ينص القانون على ذلك صراحة، مع تعزيز حق المتضرر في الطعن أمام جهة

محـــايـــدة، من خلال إلزام الإدارة بتشـــكيل لجان مســـتقلة للنظر في التظلمات قبل اللجوء إلى القضـــاء. وفرض رقابة قضـائية أكثر صـرامة على العقوبات الإدارية، بحيث يكون للقضـــــاء ســـــلطة تعديل أو إلغاء العقوبة إذا ثبت أنها غير متناســـبة أو غير مبررة.

- توعيـة الجهـات الإداريـة بحـدود ســـــلطتها في توقيع العقوبات، من خلال برامج تدريبية للقائمين على تنفيذ العقوبات الإدارية، لضـــــمان الامتثال لمبادئ العدالة.

المصادر والمراجع

أولًا: كتب اللغة والحديث:

[1] أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري: كتاب الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، دار الحديث، القاهرة، 2009.

[2] لأبي البقاء أيوب بم موسى الحسيني الكفوي: الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية، إعداد د.عدنان درويش وآخرون، مؤسسة الرسالة، بيروت– لبنان، الطبعة الثانية، 1998م

[3] مجموعة من المؤلفين: المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1960.

ثانيًا: الكتب العلمية:

[4] د. أحمد شوقي أبو خطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م.

[5] د. أحمد عوض بلال: مبادئ قانون العقوبات المصري، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.

[6] د. أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002م.

[7] د. أحمد محمد خليفة، النظرية العامة للتجريم – دراسة في فلسفة القانون الجنائي، دار المعارف، مصر، 1959م

[8] د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012م.

[9] ----------قانون العقوبات القسم العام نظرية الجريمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى لسنة 2010م.

[10] د. جمال إبراهيم الحيدري: الوافي في شرح أحكام القسم العام من قانون العقوبات، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بيروت، 2012م.

[11] د. رمسيس بهنام: نظرية التجريم في القانون الجنائي، معيار سلطة العقاب تشريعًا وتطبيقًا، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2016م.

[12] د. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون العقوبات القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008م.

[13] د. علي حسن الشرفي: النظرية العامة للجريمة القسم العام، الجزء الاول، أوان للخدمات الإعلانية، صنعاء، الطبعة الرابعة، 2004م

[14] د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

[15] د. محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية مقارنة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، 2006.

[16] د. مصطفى العوجي: القانون الجنائي العام – النظرية العامة للجريمة – الجزء الأول، بدون طبعة، مؤسسة نوفل، بيروت لبنان، 1985م.

[17] د. مطهر علي صالح أنقع: أزمة نظام الأوامر الجزائية في التشريع اليمني، بحث منشور في مجلة جامعة محافظة إب، العدد 25، يونيو 2010م.

ثالثاَ: البحوث العلمية:

[18] د. حسنين ابراهيم صالح عبيد، فكرة المصلحة في قانون العقوبات المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد (2)، المجلد (17)، القاهرة، 1974م.

[19] د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة القاهرة، السنة الرابعة، العدد الثالث والرابع سنة 1969م.

[20] د. محمد أحمد محمد غوبر: النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد(61)، السنة التاسعة والعشرين، يناير 2015م.

رابعًا: القوانين والتشريعات:

a. القوانين اليمنية:

[21] الدستور اليمني لسنة 1991م المعدل عام 2001م

[22] قانون الأحكام العامة للمخالفات رقم (17) لسنة 1994م والمعدل بالقانون رقم (19 لسنة 2017م

[23] القانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات

[24] القرار الجمهوري رقم (41) لسنة 2010م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات اليمني رقم 17 لسنة 1994م

a. القوانين الأجنبية:

[25] الدستور الإيطالي الصادر عام 1948 م

[26] الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م

[27] الدستور المصري الحالي لسنة 1971م

[28] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948م.

[29] القانون رقم 453 لسنة 1954م الصادر بشأن المحال الصناعية وغيرها من المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة المصري

[30] قانون العقوبات الإداري الألماني الصادر في 1957م الذي يسمى " OWIG"

[31] قانون المرور المصري رقم 66 لسنة 19٧3م

[32] قانون العقوبات الإداري الإيطالي رقم (689)لسنة 1981م