

January 2015

The Legal System Addressing Public Administrative Infringements under the Yemeni Law

Mohamed Ahmed Ghober

Assistant Professor of Public Law College of Sharia and Law University of Sanaa- Yemen,
alkasier102012@gmail.com

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

Ghober, Mohamed Ahmed (2015) "The Legal System Addressing Public Administrative Infringements under the Yemeni Law," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2015 : No. 61 , Article 5.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2015/iss61/5

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Legal System Addressing Public Administrative Infringements under the Yemeni Law

Cover Page Footnote

Dr. Mohamed Ahmed Ghober Assistant Professor of Public Law College of Sharia and Law University of Sanaa- Yemen alkasier102012@gmail.com

النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني*

د. محمد أحمد محمد غوبر*

ملخص البحث:

يهدف البحث إلى بيان مفهوم الجزاءات الإدارية العامة من خلال دراسة مناطها المتمثل في المخالفات الإدارية العامة في التشريع اليمني، وقد انتهى البحث إلى بيان الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بوجه عام، واختصاصها في التجريم والعقاب بوجه خاص، فضلاً عن الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في التشريع والعقاب وما مدى سلطتها في ذلك، وأوضح البحث الطبيعة القانونية للمخالفات الإدارية العامة التي تتجلى في طبيعة الجرائم الجنائية ذاتها، سواء من حيث خضوعها لمبدأ المشروعية وتوافر الركنين المادي والمعنوي.

المقدمة:

مما لا شك فيه أن الإدارة تتمتع في ممارستها لنشاطها الإداري بامتيازات عديدة، من بينها امتياز المبادرة الذي يخولها إصدار قرارات إدارية ملزمة وناذرة في مواجهة الأفراد، وعلى إثرها تنشئ لهم حقوقاً وترتب على عاتقهم التزامات، دون انتظار موافقتهم^(١).

- أجزى للنشر بتاريخ ٢٠١٣/٣/١١.
 - أستاذ القانون العام المساعد - كلية الشرطة - أكاديمية الشرطة - اليمن.
- (١) د. رفعت عيد السيد، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧.

الجزاءات الإدارية كآلية تنفيذ بديلة، ليست فكرة جديدة لأنها كانت مستخدمة لفترة طويلة في مجالات كثيرة، لا سيما في مجال الجمارك والهجرة والتجارة والمالية والمخالفات المرورية. كما أنها تستخدم على نطاق واسع في قوانين البيئة والموارد الطبيعية (مثل الغابات والمياه)^(٢).

أولاً: أهمية الدراسة:

من البديهي أن سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي أو الجزائي^(٣)، 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 ازدواجية الجزاء بين العام والتأديبي، ومنهم من يبرر هذه السلطة من خلال فكرة الضبط الاقتصادي، إلا أن القضاء في فرنسا قد جعل فكرة امتياز السلطة العامة هي الأساس القانوني لتلك الجزاءات^(٤).

ولقد تساءل البعض قائلًا:^(٥) لماذا يتم وضع قسم من هذه الأنظمة عن طريق النظام الجنائي، والقسم الآخر عن طريق النظام المدني أو الإداري؟

حيث يرى أن المخالفات الجنائية تختلف عن المخالفات المدنية البسيطة لأهميتها في حياة المجتمع، ولذلك تم تصنيفها من المشرع، وتنظيمها عن طريق

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

(٣) أ. عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات المستقلة "مأل مبدأ الفصل بين السلطات، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص ٩. (راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي: http://dc404.4shared.com/download/fCLO2OPi/_rar?tsid=20111203-173436-9cbab244

(٤) المصدر السابق، ص ٢١٢.

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

القانون الجنائي. ومع ذلك فإن الحقيقة هي أن هذه المخالفات التنظيمية تحتل جزءاً واسعاً من القوانين الجنائية الحديثة، وهذا 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، التي من شأنها أن تهدد أمن المجتمع، فضلاً عن أن القيم والمصالح التي تتال هذه الأفعال ليست بتلك الأهمية التي يتوقف عليها استمرار المجتمع واستقراره. وهذا ما أثبتته التطبيق العملي الذي أظهر خطأ الإسراف في سياسة التجريم.

وهكذا تلازمت ظاهرة أزمة العدالة الجنائية مع ظاهرة التضخم العقابي، والتي كانت إنتاجاً 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 من أن تعيد النظر في استراتيجيتها 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، والتحول عن الإجراء الجنائي، والحد من العقاب^(٦).

ثانياً: مشكلة الدراسة

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

(٦) 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>

١. رغم وجود قانون خاص سنه المشرع اليمني للأحكام العامة للمخالفات والعقوبات المقررة عليها، فإنه زيادة في الإيضاح، ولمنع الخلط الشائع الذي 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 في حال ما إذا كان القانون لا يخولها توقيع الجزاء ضد المخالفين لأحكام القوانين واللوائح.
 ٢. ازدواجية المخالفات الإدارية العامة بين النصوص القانونية من جانب والتشريعات اللائحية من جانب آخر.
 ٣. 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.
- وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا البحث إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية المخالفات الإدارية العامة.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بتحديد المخالفات الإدارية العامة.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للمخالفات الإدارية العامة.

المبحث الأول

ماهية المخالفات الإدارية العامة

يقتضي الأمر منا عند الحديث على ماهية أو ذاتية المخالفات الإدارية العامة الخوض بصورة أعمق فيها؛ من أجل معرفة كل ما يتعلق أو يرتبط بها من تفاصيل دقيقة ذات علاقة بها؛ من أجل محاولة إعطاء صورة واضحة ودقيقة للقارئ.

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم المخالفات الإدارية العامة

يمكننا أن نعطي صورة واضحة للمفهوم العام للمخالفات دون أن نخصصها بأنها عامة أو نحو ذلك.

فالمخالفات هي كل فعل أو امتناع يقوم به الفرد أياً كان عادياً أو موظفاً أو متعاقداً يخالف به مقتضيات القوانين أو اللوائح أو الأنظمة الأخرى النافذة.

وبهذا يمكننا أن نميز أو نفرق بين المخالفات الإدارية العامة، وغيرها من الصور الأخرى للمخالفات، سواءً كانت، مخالفات إدارية أو تأديبية، أو مخالفات جنائية...إلخ.

بحيث إذا اقتصر الأمر على الفرد العادي، كنا أمام مخالفة إدارية عامة أو جنائية فيما يصدر عنه مخالفة للقوانين أو اللوائح، أما إذا كان الأمر يخص موظفاً كنا أمام مخالفة إدارية أو جنائية.

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

الفرع الأول: تعرف المخالفات الإدارية

الفرع الثاني: التمييز بين المخالفات الإدارية العامة والأنواع الأخرى للمخالفات.

الفرع الأول

تعريف المخالفات الإدارية العامة

لم نجد تعريفاً محدداً للمخالفات الإدارية العامة في التشريع اليمني، ولهذا يمكننا تعريف المخالفات الإدارية العامة بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه الفرد ويجافي واجباته تجاه القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واللوائح التشريعية الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية أو الإدارة.

وبهذا يخرج عن هذا التعريف كل المخالفات الإدارية من ناحية^(٧)، والمخالفات التأديبية، والمخالفات الجنائية من ناحية أخرى.

إلا أنه وبالرغم من عدم وجود تعريف للمخالفات الإدارية العامة، فإن ذلك لا يمنع من بعض التشريعات الخاصة بتعريف المخالفات، كقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن لائحة تنظيم الرقابة والتفتيش البحري، والمخالفات والغرامات على قوارب الاصطياد الصناعي، والذي عرف المخالفات في المادة (١) منه على أنها المخالفات المحدثة من قبل قوارب الاصطياد الصناعي أو قوارب الاستلام.

(٧) لتأكيد الفرق بين المخالفات الإدارية العامة والمخالفات الإدارية، كما هو واضح من المخالفات التي ينظمها قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٩١م بشأن قانون المرور والمعدل بالقانون رقم ٣١ لعام ٢٠٠٠م كذلك بالقانون رقم ١٢ لعام المرور ٢٠٠٢م مثلاً، فجميعها قد يقترنها أشخاص أو قاندا المركبات الكبيرة والصغيرة دون أن يكونوا موظفين رسميين يتبعون الإدارة العامة للمرور. كما أكدت المادة (١/٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٧م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية بقولها (تسري أحكام هذه اللائحة على الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية أينما كانت مواقع وظائفهم) وبهذا يكون قرار رئيس مجلس الوزراء المذكور قد حصر المخالفات الإدارية- والمالية- في الموظفين الرسميين فقط.

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

كما عرفتها المادة (٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٧م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية على أن (المخالفة هي كل فعل أو الامتناع عن فعل بالمخالفة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة أو الخروج على مقتضى الواجب في تأدية الموظف لمهام وظيفته وبما لا يرقى إلى مستوى الجريمة الجنائية).

كما يمكننا تعريف المخالفات الإدارية العامة؛ بأنها الجرائم التي يعاقب عليها بالغرامة الإدارية، أو بسحب الترخيص أو وقفه أو إلغائه، أو غلق المنشأة أو المحل التجاري،... إلخ، من قبل الجهة الإدارية، ودون حكم قضائي من الجهة القضائية المختصة.

لأن المشرع اليمني، كما أشرنا سابقاً، قد جعل من المخالفات الإدارية؛ سواءً تلك التي تصدر عن الموظفين التابعين للجهة الإدارية، أو تلك التي تصدر عن غير الموظفين.

الفرع الثاني

التمييز بين المخالفات الإدارية العامة والأنواع الأخرى للمخالفات

ينبغي علينا في هذا المقام من أجل التمييز بين المخالفات الإدارية العامة وبين الأنواع الأخرى للمخالفات، كالمخالفات الإدارية، والمخالفات التأديبية، والمخالفات الجنائية من ناحية أخرى، أن نذكر التساؤل التالي: هل المخالفات الإدارية تخضع لنفس التكييف القانوني الذي تخضع له المخالفات الإدارية أو لا؟ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ينبغي علينا بيان العلة من إضافة لفظ (العامة) إلى المخالفات الإدارية.

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا الفرع إلى بندين على النحو التالي:

أولاً: التمييز بين المخالفات الإدارية العامة والمخالفات التأديبية:

يتضح من خلال دراستنا للفرع الأول السابق ذكره أن المخالفات الإدارية العامة هي التي يقوم بها الأفراد أو الأشخاص عموماً، كمخالفة قواعد المرور، أو قواعد الصيد، أو النظام البيئي، أو قانون المياه... إلخ، دون أن تربط أولئك الأفراد أي رابطة وظيفية بينه وبين الجهة الإدارية التي أصدرت القرارات الإدارية أو الجزاء الإداري العام في مواجهته، وبهذا يعود السبب في ذكر لفظ (العامة) إلى المخالفات الإدارية.

أما المخالفات الإدارية فهي نفسها المخالفات التأديبية كما هو واضح من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٧م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية تحت بند أنواع العقوبات الإدارية^(٨).

حيث تجتمع المخالفات الإدارية العامة، والمخالفات الإدارية في أن كلاً منها يُعد مخالفة لأحكام القوانين واللوائح والأنظمة النافذة، وأن السلطة الإدارية فيها هي التي تصدر الجزاء المناسب عن تلك المخالفة، إلا أن الفرق بينهما يرجع إلى الأشخاص المخالفين، فإن كانت تربطهم علاقة وظيفية بينهم وبين الإدارة، تصبح مخالفة إدارة، وإن كان العكس أي لا تربطهم بالإدارة أي رابطة وظيفية، تصبح مخالفة إدارية عامة.

وهذا ما أكده البعض قائلين إن المخالفة التأديبية فعل أو امتناع يمثل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو المهنة التي ينتمي إليها شخص ما أو محظوراتها، سواء أوقع ذلك في أثناء ساعات الدوام الرسمي أم بعدها^(٩).

(٨) نصت المادة (١١) منه: إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته المنصوص عليها في هذه اللائحة أو في القوانين واللوائح النافذة أو التعليمات المعمول بها في الخدمة المدنية توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية بحسب حجم المخالفة: ١- التنبيه كتابياً. ٢.....٣..... إلخ

(٩) هاني علي الطهراوي، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية: www.osamabaha.com

ثانياً: التمييز بين المخالفات الإدارية العامة والمخالفات الجنائية:

كما سنرى أنه من خلال توضيح الطبيعة الموضوعية للجزاء الإدارية العامة يتضح أن كلاً من الجزء الإداري والجزء 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، وأحياناً القوانين المالية والتشريع الضريبي، وفي الثاني تكون المخالفة لأحكام قانون العقوبات، وتكون طبيعة المخالفة بالنسبة للمخالفين صفة العمومية دون أن تحدد أن يكون ذلك مقصوداً على الموظفين كما في الجزاءات التأديبية أو على المتعاقدين مع الإدارية كما في الجزاءات التعاقدية.

رغم التشابه الكبير بين الجزء الإداري والجزء الجنائي إلا أن هناك ثمة فروقاً بينهما. أول هذه الفروق من حيث السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، ففي الأول الإدارة تكون هي المختصة بتوقيعه، وفي الثاني القضاء يكون هو المختص بتوقيعه وفقاً لمبدأ قضائية العقوبة⁽¹⁰⁾.

ونتيجة لذلك، ليست الإدارة مطالبة بإثبات المخالفة وفقاً للمعايير الجنائية، وليست مقيدة بإجراءات المحكمة الجنائية. وهذا يوفر آلية بديلة للتطبيق يمكن أن تكون أكثر فعالية من حيث التكلفة، في الوقت المناسب والعملي⁽¹¹⁾. وهذا الوضع لا يتوقع حدوثه في العقوبات الجنائية التي تتطلب إجراءات لإثبات المخالفة أو الجريمة، فضلاً عن تدخل النيابة العامة لمباشرة الدعوى فيها.

ومن أهم صور الاختلاف أيضاً المصلحة المحمية، حيث يسعى المشرع من تجريم الأفعال الجنائية وتوقيع العقوبة الجنائية لتحقيق العدالة الاجتماعية وصيانة

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

(11) Ibid.

أمن المجتمع، والمحافظة على مصلحة الجماعة وصيانة قيمها الأخلاقية^(١٢). في حين الجزاء الإداري العام يحمي مصالح إدارية لا شأن لها بالقيم والأخلاق^(١٣).

المطلب الثاني

مفهوم الجزاءات الإدارية العامة

إن مصطلح الجزاءات الإدارية العامة ينعكس على مفردات ومعاني عديدة سوف نتناول بالدراسة كل واحد منها على نحو مستقل.

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين على النحو

التالي:

الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية العامة

الفرع الأول

تعريف الجزاءات الإدارية العامة

يعد فقيه القانون الإداري الإيطالي Guidio Zanobini، أول فقيه حاول وصف تلك العقوبات، وإظهار خصائصها، إذ وصفها بأنها "الأعمال التي يتم تطبيقها من قبل الإدارة بناءً على ترخيص تشريعي"^(١٤).

إذن فمصطلح الجزاءات الإدارية يشير إلى العقوبات المفروضة من مؤسسة إدارية أو هيئة مستقلة بسبب خرق اللائحة أو القاعدة التي حددتها تلك المؤسسة أو

(١٢) 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>

(١٣) د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٢٠٠.

(14) ZANOBINI, Guidio, Idari Mi.leyyideler, (Sanzioni Amministrative), 1964:

مشار إليه: Yucel Ogurlu, Administrative Sanctioning System in Turkey,

AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005), p. 510.

التي سنها البرلمان^(١٥). كما أشارت إليه كثير من التشريعات^(١٦) دون تدخل من المحكمة. ونتيجة لذلك، ليست الإدارة مطالبة بإثبات المخالفة وفقاً للمعايير الجنائية وليست مقيدة بإجراءات المحكمة الجنائية^(١٧).

إذن فالعقوبات الإدارية، كنوع من الإجراءات الإدارية، تعد توسيعاً W من جانب واحد لسلطة اتخاذ القرار بالنسبة للإدارة. وهذه السلطة تشمل تقرير أو تحديد وتطبيق وفرض عقوبات ضد الأفراد والأشخاص المعنوية الذين ينتهكون قوانين النظام العام. ويتم استخدامها بشكل واسع في القانون البيئي، وقانون العمل، وقانون البناء والقانون التأديبي... الخ،^(١٨).

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية العامة

يتبادر إلى ذهن القارئ أول 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 في أثناء مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية والإخلال بها؟ أو أن لها طبيعة مختلفة عن ذلك؟ فمن خلال النصوص التشريعية والقضاء المقارن -كما سنرى- سوف يتبين لنا طبيعة هذه

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

(راجع) أيضاً 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 (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

www.editionslacroiseedeschemins.com

(١٦) كالقانون الإداري التركي الذي منح الإدارة سلطة فرض قراراتها بوسائلها الخاصة إلى حد كبير جداً، من دون أمر أو قرار من المحكمة (راجع).

Yucel Ogurlu, Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005), p. 510.

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

(راجع) أيضاً د. محمد الإدريسي العلمي المشيشي، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

(١٨) كالعقوبات التي تطبقها البلديات في تركيا (راجع): Yucel Ogurlu, Ibid. pp.509. 510.

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

الجزاءات، على أنها قرارات إدارية بالمفهوم القانوني من حيث الجوانب الأساسية لها سواء كانت موضوعية أو 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، ويمكن تقسيم هذه الأعمال من حيث الأثر الذي تحدثه 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 وأحكاماً 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.

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^(١٩).

وبالعودة الى الجزاءات الإدارية فإن ما استقر عليه الفقه هو أن الجزاءات تعتبر من حيث طبيعتها قرارات إدارية وليست قرارات قضائية^(٢٠).

(١٩) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، دون دار نشر، ١٩٨٥م، ص ٩ وما بعدها.

(٢٠) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامع، ص ٤١٦.

كذلك الوضع في اليمن فقد نصت المادة (٢١) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ 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 والشكل والسبب والمحل والغاية مع مراعاة التسبب 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 كالتسبب مثلاً، وأن يكون مستوفياً لعناصر صحته (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية)، كما يجوز الطعن فيها كسائر القرارات الإدارية الأخرى التي تصدر عنها.
- مع الإشارة إلى أنه لنا حديث أكثر تفصيلاً عن الطعن في القرارات الإدارية ولاسيما ذات الطبيعة العقابية أو الجزائية منها.

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^(٢١).

(٢١) 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.

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

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 الجزاءات الإدارية 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^(٢٢).

وعلى وجه الإجمال فإن الطبيعة العقابية متوافرة في الجزاءات الإدارية عموماً (التأديبية والتعاقدية والإدارية العامة) مع اختلاف هذه الطبيعة من جزء لآخر^(٢٣). فالطبيعة العقابية للجزاء الجنائي (ردع عام وردع خاص) تكون متوافرة أيضاً في الجزاءات الإدارية عموماً^(٢٤).

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^(٢٥).

وما يؤكد لنا أيضاً الطبيعة العقابية الرادعة للجزاءات الإدارية العامة، ما يكون نتيجة مخالفة لأحكام المرور ولوائح، كتوقيف المخالف إدارياً أو سحب رخصة القيادة منه مؤقتاً^(٢٦).

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

(٢٢) د محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية دراسة فقهية قضائية مقارنة، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ص ١٠١.

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

(٢٥) 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>

(٢٦) د. هاشم محمد نور عبدالله المدني، خفض الحوادث المرورية من خلال ضبط النظام والقانون، مركز الإعلام الأمني. (راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

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 بناءً على قانون، إذ تخلى المشرع عن التجريم، بقانون ولجأ إلى ذلك عن طريق اللائحة^(٢٧).

فالصلح الجنائي يعد جزاء أو عقوبة مالية، ومن أجل تقادي الانتقادات التي وجهت إلى هذا النظام لتعارضه مع مبدأ قضائية العقوبة، توجه الفقه إلى تكييف الصلح في الجرائم الاقتصادية بالصفة العقابية أو تكييفه بأنه جزاء إداري^(٢٨).

المبحث الثاني

السلطة المنوط بها تحديد المخالفات الإدارية العامة

تعتبر المخالفة الوعاء الذي تفرغ فيه الأفعال التي لم تعد تستحق العقوبة الجنائية بالمعنى الدقيق للكلمة، وهذا يعني أن العقوبات السالبة للحرية تخرج مطلقاً عن السلطات العقابية للإدارة، وهذا ما يبرر وجود العقوبات ضمن المجال التنظيمي في التشريع المقارن^(٢٩).

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

<http://www.policemc.gov.bh/reports/2011/April/6-4-2011/634377092974243730.pdf>

(٢٧) د. مصطفى كامل كيره، الجرائم الترمينية، القاهرة، دون دار نشر، ١٩٨٣، ص ٧.

(٢٨) سعادي عارف محمد صوافطة، الصلح الجنائي في الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٠، ص ٥٧.

(٢٩) 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 ٢٠٨ (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

www.editionslacroiseedeschemins.com

المطلب الأول: الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية في تحديد المخالفات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية في تحديد المخالفات الإدارية العامة.

المطلب الأول

الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بتحديد المخالفات الإدارية العامة

لقد أقر المشرع الدستوري اليمني في المادة (٦٢) من دستور ٢٠٠١ على أن " مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور.

لهذا يعتمد الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية في المسائل الجنائية على مبدأ دستوري هو مبدأ انفراد التشريع بالاختصاص في مسائل الحقوق والحريات. وينبني على هذا الأصل نطاق هذا الانفراد في تحديد الجرائم والعقوبات، وفي تحديد الإجراءات الجنائية^(٣٠).

فهذا يعني أنه وفقاً للمبادئ الدستورية العامة، تكون النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات العامة هي خطاب من الدستور موجه إلى المشرع لا إلى السلطة التنفيذية الذي يعتمد في الأساس على مبدأ المشروعية^(٣١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن يسفر عن تطور مبدأ المشروعية مبدأ هام هو مبدأ

(٣٠) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠ ص ٣٩.

(٣١) المصدر السابق، ص ٤٠٧.

سيادة القانون- بما في ذلك الدستور- الذي يعد السمة المميزة لدولة القانون، للحيلولة دون تحكم السلطة. وفي إطار هذا المبدأ يجب تحديد دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مع المقارنة بين دور كل منها، فالأولى يصدر عنها تشريعات في صورة قوانين، والثانية في صورة لوائح، وذلك في إطار مبدأ الشرعية (سيادة القانون)^(٣٢).

ومع ذلك فقد عني الدستور اليمني لعام ٢٠٠١ في كثير من المواد أن يوجه خطابه إلى القانون بمعنى التشريع لكي يحدد إطار ممارسة الحق أو الحرية التي يقرها الدستور، وذلك على سبيل الاستشهاد ببعضها، كما هو واضح في المادة (١٩) منه على أن "للأموال والممتلكات العامة حرمة، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون".

كذلك نصت المادة (٢٠) منه على أن: "المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي".

كما نصت المادة (٢٩) منه على أن "العمل حق وشرف وضرورة لتطور المجتمع، ولكل مواطن الحق في ممارسة العمل الذي يختاره لنفسه في حدود القانون، ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل أجر عادل، وينظم القانون العمل النقابي والمهني والعلاقة بين العمال وأصحاب العمل".

كذلك نصت المادة (٤٨) منه على أن "أ- تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم، ويحدد القانون الحالات التي تقيد فيها

(٣٢) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق ص ٤٠٠.

حرية المواطن، ولا يجوز تقييد حرية أحد إلا بحكم من محكمة مختصة.
بالإضافة إلى نص المادة (٥٢) منه فقد نصت على أن "للمساكن ودور
العبادة ودور العلم حرمة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها إلا في الحالات التي بينها
القانون".

أيضاً نصت المادة (٥٣) منه على أن "حرية وسرية المواصلات البريدية
والهاتفية والبرقية وكافة وسائل الاتصال مكفولة ولا يجوز مراقبتها أو تفتيشها أو
إفشاء سريتها أو تأخيرها أو مصادرتها إلا في الحالات التي بينها القانون وبأمر
قضائي".

كما نصت المادة (٥٧) على أن "حرية التنقل من مكان إلى آخر في الأراضي
اليمنية مكفولة لكل مواطن، ولا يجوز تقييدها إلا في الحالات التي بينها القانون
لمقتضيات أمن وسلامة المواطنين، وحرية الدخول إلى الجمهورية والخروج منها
ينظمها القانون، ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن الأراضي اليمنية أو منعه من العودة
إليها".

وبناءً على ما سبق يتضح أن الدستور يجعل من السلطة التشريعية الجهة
المنوط بها تنظيم الحقوق والحريات.

فإذا كان ذلك التنظيم يختص بالحقوق والحريات التي يجب تنظيمها بقانون
فإن الجزاءات الإدارية العامة والتي تنطوي في بعض الأحيان على قسوة أكثر شدة
من الجزاءات الجنائية لما تتمتع به من الصفة العقابية، فإنه ينبغي تنظيمها بقانون
يصدر عن السلطة التشريعية أيضاً.

فاستناداً للمادة (٤٧) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١م والتي تنص على "
المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي أو

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره.

فوفقاً لمثل هذه الصياغة فإن التجريم والعقاب يجب أن يكون وفقاً لنص قانوني بالمعنى الضيق، غير أن ذلك لا يعني 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 هذه الصياغة لا يعتد بها لجعل للائحة مصدراً للتجريم والعقاب، إلا بموجب تفويض من السلطة التشريعية. بمعنى آخر إن 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 بناءً على تفويض من السلطة التشريعية بموجب نص قانوني بطبيعة الحال وذلك في الحدود التي تقدرها السلطة التشريعية وبالشروط التي يعينها القانون الصادر منها.

كما يلاحظ أيضاً على عبارة "إلا بناءً على نص شرعي" في المادة (٤٧) السالفة الذكر، فهذا يعد استرسالاً من المشرع في النصوص الدستورية، وتعليل ذلك هو ما ذكرته المادة (٣) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١ التي تنص على أن "الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات". والتي توجي بأن أصل كل القوانين منبعها الشريعة الإسلامية فلماذا إذن هذه الإضافة للعبارة المذكورة سلفاً.

ومن ناحية أخرى فقد أتت المادة (٢) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤^(٣٣) بشأن الجرائم والعقوبات اليمني مغايرة ومخالفة لأحكام المادة (٤٧)

(٣٣) عدل هذا القرار الجمهوري بموجب القرار الجمهوري رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥م

من الدستور والتي نصت على أن "المسؤولية الجزائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون".

ومع ذلك فإن الملاحظ على نص المادة الثانية من قانون الجرائم والعقوبات أن حكمها لا يساير ما جاء في الدستور. فإن ذلك يعني أن التجريم و العقاب لا يكون إلا بموجب نص قانوني بالمعنى الضيق، أي التشريع العادي الذي يصدر عن السلطة التشريعية، ومن ثم فإنه وفقاً لهذه الصياغة ليس للائحة شأن بالتجريم والعقاب، فلا يعتد بها كمصدر في هذا الشأن لذا كان على المشرع إعادة النظر في صياغة نص المادة الثانية من قانون الجرائم والعقوبات، وكان الأحرى به والأجدر الأولى أن ينص على أن "المسؤولية الجزائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناءً عليه" مما يجعل النص هذا أكثر انسجاماً مع ما ورد في الدستور.

يتضح مما سبق أن السلطة التشريعية وفقاً للنص الدستوري هي المختصة أصلاً بتحديد الجرائم والعقوبات والجزاءات الإدارية العامة- مع إمكانية التفويض إلى السلطة التنفيذية- في ذلك.

هذا بخلاف النص الوارد في قانون الجرائم والعقوبات، والذي جعل من السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الوحيد في التجريم والعقاب معاً.

أما بالنسبة لنص المادة (٣) من القرار الجمهوري بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م، التي نصت على أن "لا مخالفة إلا بقانون أو بناءً عليه ولا عقوبة إلا بقانون". يعني هذا أن تحديد المخالفات قد يكون من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، أما العقوبة المقررة تجاه المخالفات فلا تكون إلا بقانون". فيتضح لنا أن هذه المادة فرقت بين المخالفات والعقوبات، من حيث السلطة صاحبة المصدر في تحديد المخالفات، حيث

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

جعلت من كلتي السلطتين التشريعية والتنفيذية المختصتين بالتجريم أي بتحديد المخالفات محل التجريم، هذه من جانب، أما بالنسبة للعقوبات فقد جعلت من السلطة التشريعية فقط هي وحدها التي يوكل إليها تحديد العقوبات تجاه المخالفات. وهذا ما أكدته المادة (٤) من القرار الجمهوري رقم (٤١) المذكور بأن "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".

المطلب الثاني

الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية

في تحديد المخالفات الإدارية العامة

إذا كان المبدأ السائد منذ إعلان حقوق الإنسان والمواطن ١٧٨٩ هو اختصاص السلطة التشريعية كقاعدة عامة بتنظيم الحريات العامة المنصوص عليها في الدستور^(٣٤)، واستثناء من ذلك يكون للسلطة التنفيذية الحق في التشريع استناداً إلى الدستور.

إن مدى الاعتراف للاتحة بصفة المصدر للتجريم والعقاب في أي نظام قانوني، يتوقف على الصياغة التي يتبناها ذلك النظام لمبدأ الشرعية الجنائية أو شرعية المخالفات، ذلك المبدأ الذي بموجبه تحدد المصادر المباشرة- وغير المباشرة- للتجريم أو للمخالفة، إذ لهذا المبدأ صياغات عدة تختلف في مضمونها وأثرها.

فهل يعني هذا أن المشرع اليميني وفقاً لما تبناه من صياغة لمبدأ الشرعية- كما سنرى- يعترف للاتحة بصفة المصدر في مجال التجريم والعقاب؟

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على

(٣٤) د. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحريات العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلة علمية محكمة تعنى بنشر الدراسات الشرعية والقانونية، نصف سنوية، العدد (١٨)، ذو القعدة ١٤٢٣هـ- يناير ٢٠٠٣م، تصدر عن كلية القانون، جامعة الإمارات المتحدة، ص ٧٩.

النحو التالي:

الفرع الأول: حق السلطة التنفيذية في تحديد المخالفات الإدارية العامة استناداً لاختصاصها الاستثنائي بالتشريع.

الفرع الثاني: النطاق المسموح به للسلطة التنفيذية لإصدار اللوائح الجزائية.

الفرع الثالث: صور اللوائح الجزائية التي تصدرها السلطة التنفيذية.

الفرع الأول

حق السلطة التنفيذية في تحديد المخالفات الإدارية العامة استناداً لاختصاصها الاستثنائي بالتشريع

فكما- رأينا- أن المشرع الدستوري اليمني في المادة (٦٢) من دستور ٢٠٠١ قد أكد أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في سن التشريعات مجلس النواب.

وبالنسبة للسلطة التنفيذية- وكما ذكرنا سابقاً- فتستند في صلاحيتها في تحديد الجرائم أو المخالفات والعقوبات إلى الدستور كما بينته المادة (٤٧) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١ بقولها إن "المسؤولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً 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".

بمعنى 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 بناءً على تفويض من السلطة التشريعية بموجب نص قانوني بطبيعة الحال وذلك في الحدود التي تقدرها السلطة التشريعية وبالشروط التي يعينها القانون الصادر منها^(٣٥).

(٣٥) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ١٤٢٢هـ،

فالمشرع إذن يجب عليه مراعاة قانونية الجرائم والعقوبات سواء في تعيين العناصر التي تكون كل جريمة أو تعيين العقوبات التي تترتب عليها أو تحديده للقواعد التي تنفذ هذه العقوبات بمقتضاها. أما القاضي فلا يجوز له الحكم بالإدانة إلا إذا وجد في القانون سناً على الجريمة والعقوبة فهو لا يملك أن ينشئ جريمة من أمر لم يرد نص قانوني بتحريمه مهما رأى فيه من خطر على حقوق الأفراد أو على مصالح المجتمع، ولا يملك القاضي المعاقبة على أمر فرضه القانون الجزائي دون أن يقرر عقاباً على مخالفته، ولا يملك أن يقضي في جريمة بعقوبة مقررّة لجريمة أخرى مهما كانت ملائمة لتلك الجريمة^(٣٦).

وعلى غرار ما أكدته المحكمة الدستورية^(٣٧) العليا المصرية بأنه: وحيث إن الدستور اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه، فنص في المادة (٨٦) على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور" ونصت المادة (٦٦) من الدستور على أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، تفويض بالتشريع يتناول بعض جوانب التجريم والعقاب، ولما جرى عليه العمل من قيام المشرع بإسناد الاختصاص إلى السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لائحية تحدد أفعالاً تعد جرائم وعقابها لاعتبارات تقدرها السلطة التشريعية وفي الحدود التي يبينها القانون الصادر عنها، هذه القرارات ليست من قبيل اللوائح التفويضية المنصوص عليها في المادة (١٠٨)^(٣٨) من

٢٠٠٢م ص ٥٨.

(٣٦) لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانون - ماذا تعني - راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.damascusbar.org/AlMuntada/showthread.php?t=4046>

(٣٧) قضية رقم ٥ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=857&searchWords=>

(٣٨) والتي تنص على أن "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن

الدستور، ولا هي من اللوائح التنفيذية التي نظمتها المادة ٤٤ (٣٩) منه وإنما مرد الأمر فيها إلى نص المادة (٦٦) (٤٠) من الدستور التي تنطوي على تفويض بالتشريع يتناول بعض جوانب التجريم أو العقاب على ما سلف البيان، إذا كان ذلك وكان وزير التموين - على مقتضى ما تقدم - هو الجهة التي عهد إليها المشرع بنصوص صريحة في اتخاذ التدابير المتعلقة بنقل أية مادة أو سلعة من جهة إلى أخرى وكذلك تنظيم تداولها واستهلاكها وبتقرير العقوبة الأقل على مخالفة التدابير التي يتخذها في نطاق اختصاصاته تلك (٤١).

الفرع الثاني

النطاق المسموح به للسلطة التنفيذية

لإصدار اللوائح الجزائية

أنه وفقاً لإطار مبدأ الشرعية يجب تحديد دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مع المقارنة بين دور كل منها، فالأولى يصدر عنها تشريعات في صورة قوانين، والثانية في صورة لوائح، وذلك في إطار مبدأ الشرعية (سيادة القانون) (٤٢).

ووفقاً لما أقرته المحكمة الدستورية العليا في مصر قائلة "ولا يعني ذلك أن السلطة التشريعية تتخلى كلية عن ولايتها هذه، بأن تعهد بها بأكملها إلى السلطة التنفيذية، وإن

- يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون" (٣٩)
- والتي تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه." (٤٠)
- والتي تنص على أن "العقوبة شخصية. ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون" (٤١)
- قضية رقم ١٧ لسنة ١١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=413&searchWords=>
- قضية رقم 43 لسنة 7 قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=475&searchWords=>
- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مصدر سابق، ص ٤٠٠ (٤٢)

كان يكفيها وفقاً لنص المادة ٦٦ من الدستور أن تحدد إطاراً عاماً لشروط التجريم وما يقارنها من جزاء ؛ لتفصل السلطة التنفيذية بعض جوانبها، فلا يعتبر تدخلها عندئذٍ في المجال العقابي إلا وفقاً للشروط والأوضاع التي نظمها القانون، بما مؤداه أن النصوص القانونية وحدها - بعموميتها وانتفاء شخصيتها هي التي يدور التجريم معها، ولا يتصور أن ينشأ بعيداً عنها. ولا يعني ذلك أن للسلطة التنفيذية مجالاً محجوزاً تتفرد فيه بتنظيم أوضاع التجريم، فلزال دورها تابعا للسلطة التشريعية، ومحدداً على ضوء قوانينها، فلا تتولاه بمبادرة منها لا سند لها من قانون قائم^(٤٣).

"فإن كان الأمر متعلقاً بالتجريم انفرد التشريع بتحديد الأهداف التي تتوخى اللائحة تحقيقها، أو بتحديد المصالح التي يجب أن تحميها من وراء التجريم. وإن كان الأمر متعلقاً بالعقاب انفرد التشريع بتحديد الحدين الأدنى والأقصى من العقوبات الذي يمكن لللائحة أن تتحرك بداخلهما، وليس له أن يترك العنان لللائحة في تحديد ما تختاره من عقوبات من حيث النوع أو الحكم، وإنما يجب أن يترك ذلك في الحدود التي يضعها المشرع في هذا الشأن، ومن ناحية أخرى لا يشترط صفة معينة من مصدر اللائحة، فالأمر متروك للمشرع نفسه في تحديد اختصاص السلطة التنفيذية من خلال اللوائح في التجريم والعقاب. وعلى التشريع حين يسند لللائحة مهمة التجريم والعقاب أن ينص على ذلك صراحة في حدود المبادئ التي يحددها التشريع"^(٤٤).

فبالنسبة للوائح الأساسية (التنفيذية) لا تملك وضع جرائم أو عقوبات دون تفويض صريح من المشرع، وإنما يجوز للمشرع أن يضع جرائم وعقوبات عند الإخلال ببعض الأحكام الواردة في هذه اللائحة التنفيذية. وفي هذه الحالة يكون

(٤٣) قضية رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=994&searchWords>

(٤٤) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٢.

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

النص التشريعي متضمناً بذاته معنى التجريم والعقاب معاً، ولكنه يقتصر في تحديد التجريم إلى الإحالة على بعض الأفعال المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية بشرط أن تكون هذه الأفعال مطابقة للمعايير التي وضعها المشرع. وهذه النصوص التشريعية تعد بمثابة تشريع على بياض، وفي هذه الحال يتضمن التشريع ذاته القاعدة العقابية أمراً أو نهياً بتجريمها وعقابها، ولكنه يحيل في تحديد الأفعال إلى ما يرد في اللائحة التنفيذية^(٤٥).

إذن فالقول بأن القانون هو المصدر الوحيد للتجريم والعقاب لا يؤخذ على إطلاقه بل يستثنى منه أمران: ١- من واجب السلطة التنفيذية وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وهي لا تستطيع القيام بهذه المهمة إلا إذا اتخذت ما يلزم لضمان تنفيذ اللوائح بتقرير جزاءات جنائية. ٢- أنه فضلاً عن العلاقات الاجتماعية التي لها صفة دائمة وثابتة توجد علاقات أخرى متعددة تخص جهات معينة وتتغير بتغير الزمان والظروف، وبالتالي يجب على المشرع أن يتحرى تنظيمها وتدعيمها بالجزاء إلى السلطة الإدارية^(٤٦).

(٤٥) وحيث إنه متى كان ذلك؛ وكانت الفقرة الثانية من المادة ١١٩ من الدستور في مجال سريانها على غير الضريبة العامة، نصاً خاصاً في مجال تطبيقها، يخول السلطة التشريعية أن تفوض رئيس الجمهورية أو أية سلطة إدارية أخرى في فرضها، ودون أن يتقيد في ممارستها لهذا التفويض بغير الشروط والأوضاع التي اتصل التفويض بها وفقاً للقانون المحدد لها؛ فإن التفويض المقرر بهذه الفقرة، لا يكون مقيداً بالضوابط التي حددتها المادة ١٠٨ من الدستور لجواز تفويض رئيس الجمهورية - دون غيره - في مباشرة بعض مظاهر الولاية التشريعية بصفة استثنائية، وعند الضرورة. وإنما شأن التفويض المقرر بالفقرة الثانية من المادة ١١٩ المشار إليها، شأن التفويض المقرر بنص المادة ٦٦ من الدستور التي تخول المشرع أن يعهد إلى السلطة التنفيذية - ممثلة في أحد فروعها - بأن تحدد بنفسها بعض ملامح التجريم وعقوباتها، فكلاهما نص خاص أورده الدستور متضمناً تقييد العام، فلا يكون دائراً في إطاره. "قضية رقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا" دستورية" راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط:

<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=841&searchWords=>

(٤٦) شرعية العقوبة "مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات". راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط:

<http://ar.wikipedia.org/wiki/>

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

وبذلك نقول إن اللوائح والقرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية يمكن أن تكون مصدراً للتجريم والعقاب، بل تذهب القوانين- ومن بينها القوانين اليمنية كما سنرى- إلى وضع العقاب على كل من يخالف أحكام اللوائح و القرارات، ففي غالب الأحيان عندما يفوض القانون جهة تنفيذية في إصدار لائحة ينص في الوقت نفسه على العقوبة التي تطبق في حال مخالفة أحكام هذه اللائحة^(٤٧).

رغم أن هناك كثيراً من الانتقادات وجهت إلى منح السلطة التنفيذية سلطة التشريع واعتبره مخالفاً لمبدأ الشرعية ولكن يمكن الرد عليهم بأن الدستور هو الذي منحها هذا الحق، وطالما أن الدستور منحها هذا الحق فهي لا تخالف مبدأ الشرعية وإنما تمارس حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين في الدولة. ولكن تجب الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية تمارس سلطة التشريع على سبيل الاستثناء وبالتالي لا يجوز لها أن تجرم غير أفعال تدخل في المجال الذي تباشر فيه اختصاصها بالتشريع المحدود^(٤٨).

وبالعودة إلى الوضع في اليمن لتأكيد دستورية المخالفات والجزاء المقررة عليه التي تصدر عن السلطة التنفيذية، بمعنى آخر إن مجلس النواب اليمني قد فوض السلطة التنفيذية في تحديد جرائم ووضع عقوبات لمن يخالف لوائحها بشرط أن لا تزيد عن العقوبات المقررة للمخالفات^(٤٩) وبناءً على تفويض من مجلس

(٤٧) سلطة عمل اللوائح، مجلة المحاماة - العدد الثامن والتاسع والعاشر، السنة الثانية والعشرون ١٩٤٢. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط:

<http://www.gaza-hacker.net/cc/archive/index.php/t-6794.html>

(٤٨) المصدر السابق.

(٤٩) وهذا ما أكدته المادة (٣٤) من القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٩م بشأن النظافة على أن "يجوز الطعن أمام محكمة الاستئناف المختصة في الأحكام الصادرة التي تزيد العقوبة فيها عن صلاحيات المحكمة الابتدائية، وذلك بحسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات، على أن تحدد اللائحة التنفيذية أنواع المخالفات أو الغرامات التي تقل عن عشرين ألف ريال."

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

النواب، وتعليل ذلك هو التعديل الدستوري الذي لحق بدستور دولة الوحدة لعام ١٩٩١م، وأهم المواد التي تم تعديلها المادة (٣١) منه والتي تنص على أن "المسئولية الجنائية شخصيه ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب على الأفعال التي تمت قبل صدور القانون المجرم لها، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات". حيث تم استبدال عبارة "إلا بقانون" بعبارة "إلا بناءً على نص شرعي أو قانوني" في المادة ٤٦ من دستور ١٩٩٤، والتي ظلت كما هي في المادة (٤٧) من دستور ٢٠٠١.

ومن القوانين الأخرى التي أكدت ذلك القرار الجمهوري بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٩١م بشأن تنظيم صيد واستغلال الأحياء المائية وحمايتها^(٥٠)، حيث نصت المادة (٧٢) ج/ من القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٣م بشأن النقل البري على أن "يوقف النشاط مؤقتاً أو يسحب الترخيص إذا لم يتم تسديد الرسوم المفروضة على النشاط وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

كما أوضح ذلك القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات في مواد متفرقة منه^(٥١).

لكن -وكما أشرنا سابقاً- بأن المشرع اليمني في المادة (٢) من القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م، نصت على أن "المسئولية الجزائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون"^(٥٢)، حيث جاءت هذه المادة متوافقة مع

(٥٠) عدل بالقانون رقم (٤٣ مكرر) لسنة ١٩٩٧م
 (٥١) كنص المادة (١٠) منه على "يكون الخطأ غير العمدي متوافراً إذا تصرف الجاني عند ارتكاب الفعل على نحو لا يأتيه الشخص العادي إذا وجد في ظروفه بأن اتصف فعله بالرعونة أو التفریط أو الإهمال أو عدم مراعاة القوانين واللوائح والقرارات"، كما تنص المادة (١٤٦): يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز ألفي ريال كل من نقل مفرقات أو مواد قابلة للاحتهاب في إحدى وسائل النقل العامة أو بطريق البريد على خلاف ما تقتضي به القوانين واللوائح
 (٥٢) صدر برئاسة الجمهورية- بصنعاء ٨/جماد الأول/١٤١٥هـ الموافق: ١٠/١٢/١٩٩٤م.

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

المادة (٣١) من دستور دولة الوحدة المقر من الشعب في ١٥، ١٦/٥/١٩٩١ م^(٥٣) من جانب، ومخالفة لأحكام المادة (٤٦) من دستور عام ١٩٩٤^(٥٤) والتي تنص على "المسئولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً 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".

حيث صدر القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م في ظل دستور عام ١٩٩٤، والتي ظلت المادة (٤٦) كما هي دون أي تعديل عليها يذكر في المادة (٤٧) من دستور ٢٠٠١ الحالي^(٥٥).

يتبين مما سبق أن القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م المذكور سلفاً قد صدر في ظل دستور ١٩٩٤ خلال عشرة أيام من تاريخ العمل بالدستور المذكور، والذي يجب العمل بالدستور بأثر فوري من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء^(٥٦).

وما دام الأمر كذلك فهذا يدعو إلى الطعن بعدم دستورية المادة (٢) من القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات لمخالفتها لأحكام

(٥٣) والتي تنص على أن "المسئولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب على الأفعال التي تمت قبل صدور القانون المجرم لها، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات".

(٥٤) المقر بتاريخ ١٠/١/١٩٩٤م

(٥٥) المقر بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠١م

(٥٦) التي تنص المادة (١٥٦) منه على أن "لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها و الأسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس النواب وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضائه، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه. فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على التعديل يتم عرض ذلك على الشعب للاستفتاء العام فإذا وافق على التعديل الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

المادة (٤٦) من دستور ١٩٩٤، والمادة (٤٧) من دستور ٢٠٠١، والذي ظل العمل بالقرار الجمهوري المذكور سارياً حتى هذه اللحظة دون أي تعديل يطرأ عليه رغم التعديل الذي لحق به عام ١٩٩٥ والذي لم يخص المادة (٢) منه.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر ذلك بقولها "أنه ولئن كان مقتضى الحجية المطلقة التي يحوزها هذا الحكم سواء أكان بعدم الدستورية أم بالرفض ألا تثار المسألة الدستورية التي تضمنها من جديد أمام المحكمة الدستورية العليا، فإن ثمة حالة وحيدة يمكن أن تتم فيها إعادة عرض هذه المسألة على المحكمة التي تتولى عندئذ الفصل فيها دون أن يكون في ذلك خروج على الحجية المطلقة للحكم الذي سبق صدوره في شأنها، وتتحقق هذه الحالة عندما يصدر دستور جديد، أو يعدل الدستور القائم، ويصبح النص التشريعي الذي سبق للمحكمة أن قررت دستوريته مخالفاً للدستور الجديد، أو التعديلات المستحدثة فالأصل العام أن المرجع في دستورية تشريع معين يكون إلى أحكام الدستور الذي صدر هذا التشريع في ظلها وذلك طوال فترة سريانها، فإذا استبدلت بها أحكام دستورية جديدة، فإن الأحكام الدستورية المستحدثة تكون هي المرجع في دستورية هذا التشريع، وهذا هو ما يقتضي تسويد أحكام الدستور القائم على ما عداها وفيما عدا الحالة السابقة فإن النزاع الدستوري الذي سبق القضاء بعدم دستوريته أو برفض الدعوى الدستورية بشأنه لا يجوز أن يتجدد أمام المحكمة الدستورية العليا مرة أخرى؛ لأن الحكم الذي صدر بشأنه له حجية مطلقة، تحسم الخصومة بشأن دستورية النصوص الطعينة حسماً مانعاً من نظر أي طعن يثور من جديد بشأنها"^(٥٧) وهذا ما يمكن تسميته عيب عدم الدستورية الطارئ^(٥٨).

(٥٧) طبيعة أحكام المحكمة الدستورية العليا وحدود استثمار هذه الأحكام. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://kenanaonline.com/users/foxrever/topics/88029/posts/257253>

(٥٨) يقصد بعيب عدم الدستورية الطارئ؛ أن يكون القانون المطعون فيه (أو اللائحة) صحيحاً وفقاً للدستور الذي صدر في ظله، ثم يأتي الدستور الجديد بأحكام تجعل ما تضمنه القانون (أو اللائحة) مشوباً بعيب عدم الدستورية. وواضح هنا أن العيب الذي شاب النص المطعون

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع اليمني^(٥٩) قد سار على الخطى نفسها التي سارت عليها المحكمة الدستورية العليا في مصر التي أشرنا إليها سلفاً، فرأت أنه سواء أنت صياغة مبدأ المشروعية بقانون أو بناءً على قانون فإن اللوائح تملك أن تحدد المخالفات مع تحديد العقوبة أو الجزاء المناسب لكل مخالفة بناءً على تفويض صريح يذكر أو بناءً على تفويض ضمني، لكن في الحدود التي يبتغيها المشرع وبالقدر اللازم، الذي لا يجعل اللائحة تستحوذ أو تسحب من جهة الاختصاص الأصيل " السلطة التشريعية" سلطتها في التجريم والعقاب^(٦٠).

وما يجدر الإشارة إليه أن المخالفات يتم تحديدها بقانون أو بناءً على قانون، وأن العقوبات يتم تحديدها بموجب القانون^(٦١) - كما رأينا سابقاً- عند حديثنا عنه نص المادة (٤) من القرار الجمهوري بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م المذكور سلفاً، بقولها "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".

فالأمر قد يفترض أحياناً أن يتم تحديد المخالفات والعقوبات معاً من السلطة التنفيذية كما هو واضح- كما سنرى- من بعض العناوين البارزة لبعض اللوائح أو القرارات الوزارية وما تتضمنه من عقوبات؛ كقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣)

فيه هو عيب طارئ ترتب على صدور النص الدستوري الجديد الذي يتعارض مع أحكامه، أما مخالفة القانون (أو اللائحة) للدستور القائم عند صدوره، وهو ما يسمى بعيب عدم الدستورية الأصلي.. (راجع) طبيعة أحكام المحكمة الدستورية العليا وحدود استثمار هذه الأحكام، مصدر سابق.

(٥٩) (راجع) الفرع الأول بعنوان الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بتحديد المخالفات الإدارية العامة.

(٦٠) قضية رقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط: <http://www.hccourt.gov.gov/Rules/getRule.asp?ruleId=841&searchWords>

(٦١) (راجع أيضاً) الفرع الأول بعنوان الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بتحديد المخالفات الإدارية العامة.

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها.

أيضاً قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبات عليها^(٦٢).

بالإضافة إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن لائحة تنظيم الرقابة والتفتيش البحري والمخالفات والغرامات على قوارب الاصطياد الصناعي^(٦٣) وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٤) لسنة ٢٠٠١م بشأن لائحة ضوابط البناء في المدن التاريخية^(٦٤).

الفرع الثالث**صور اللوائح الجزائية التي تصدرها السلطة التنفيذية**

تتمتع السلطة التنفيذية في اليمن وفقاً لدستورها الصادر سنة ٢٠٠١م بإصدار العديد من اللوائح الإدارية أهمها اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين^(٦٥) واللوائح المستقلة بفرعها الضبطية^(٦٦) والتنظيمية^(٦٧). وهذه الصورة من اللوائح التي تصدرها السلطة

- (٦٢) (ج. ي) الجريدة الرسمية العدد (٨)، ١٩٩٤ م.
- (٦٣) الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر بتاريخ ٢/جمادى الثانية/١٤٢٤ هـ ٣١/يوليو/٢٠٠٣ م.
- (٦٤) الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر بتاريخ ١٠/جمادى أول/١٤٢٢ هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠١ م.
- (٦٥) التي نصت المادة (١٢٠) منه: على أن "يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين.....على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه".
- (٦٦) التي نصت المادة (١٣٧/هـ) منه على أن "يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات، كما يمارس بوجه خاص اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين".
- (٦٧) التي نصت المادة (١٢٠) منه: على أن "يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح....وتنظيم المصالح والإدارات العامة على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه".

التفذية في ظل الظروف العادية، أما بالنسبة للصورة الأخرى من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية كلوائح الضرورة ولوائح التفويض.

فبالنسبة للوائح التفويض فلم تتطرق الدساتير الثلاثة للأعوام (١٩٩٤م، ٢٠٠١م) لها.

لكنه بالنسبة إلى لوائح الضرورة فقد تضمنها كل من دستور عامي ١٩٩١م^(٦٨)، ١٩٩٤م^(٦٩) فقط دون أن يتضمنها الدستور الحالي لعام ٢٠٠١م.

والجدير ذكره هنا هو - فضلاً عما تحدثنا عنه سابقاً- أن السند الدستوري الذي تستند إليه اللائحة ولا سيما اللوائح التنفيذية في التجريم والعقاب ليس نص المادة (١٢٠) من الدستور الصادر عام ٢٠٠١م^(٧٠) وإنما سندها هو نص المادة (٤٧) من الدستور المذكور.

وعلى غرار ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر^(٧١) فإن نص المادة (١٢٠) عام يتعلق بالتفويض التشريعي. أما نص المادة (٤٧) فهو خاص بالتفويض

(٦٨) التي نصت المادة (٩٥) منه على أن: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب، أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لمجلس الرئاسة أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض بتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس، زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره".

(٦٩) التي نصت المادة (١١٩) منه على أن: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب، أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض بتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس، زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره".

(٧٠) التي تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه".

(٧١) قضية رقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، مصدر سابق.

التشريعي من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالتجريم والعقاب، والنص الخاص بيقيد العام، وهذا على غرار ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر.

ولنا أن نتساءل حول ما إذا كانت اللوائح المستقلة بنوعها التنظيمية والضبطية لها السلطة في تحديد بعض جوانب التجريم أو المخالفات والعقوبات عليها أم لا ؟

وللإجابة على ذلك هو أنه إذا كانت لوائح الضرورة تملك ذلك رغم عدم استنادها إلى قانون حيث تشابه مع اللوائح المستقلة في ذلك فالوضع كما سنرى أن اللوائح المستقلة بنوعها الضبطية والتنظيمية تملك الحق في تحديد بعض جوانب التشريع والعقاب رغم أنها لا تستند إلى قانون. والأساس في ذلك قد يكون نتيجة لعرف دستوري تمارسه السلطة التنفيذية دون معارضة من الهيئات الحاكمة الأخرى فضلاً عن الاعتقاد الجازم بالعمل بها.

أو قد يكون مرد الأمر إلى القانون الذي يحيل إلى اللوائح المستقلة إما بالتنظيم^(٧٢) أو بالضبط (لوائح البوليس)^(٧٣). والسبب في إحالة التشريعات ذات

(٧٢) كالقرار الوزاري رقم (١٠٩) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم نشاط منشآت تأجير السيارات الذي أحالت اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون النقل البري رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٣م. والذي نصت (٢/٨٤) منه على أن "يصدر ضمن اللوائح الصادرة من قبل الوزير وفقاً لأحكام المادة (٩٠) من هذه اللائحة تفصيل شامل للعقوبات المفروضة على أن تشترك وزارة المالية في إعداد مشروع اللوائح وخاصة فيما يتعلق بالجزاءات الناتجة عن العقوبات وتورد هذه الغرامات إلى حساب الحكومة العام..". كما نصت المادة (٩٠) على أن "يصدر الوزير اللوائح والقرارات والأنظمة المنفذة لأحكام القانون وهذه اللائحة وعلى وجه الخصوص اللوائح التالية:

١-لائحة تنظيم نشاط النقل البري للركاب بالحافلات (نقل منتظم/نقل غير منتظم).
٢-لائحة تنظيم نشاط النقل البري للبيضانغ بالشاحنات المختلفة. ٣-لائحة تنظيم نشاط النقل البري لشركات الأجرة الخاصة. ٤-لائحة تنظيم نشاط النقل البري بأجر لوسائل النقل الحضري ما دون (٢١) راكباً مع مراعاة الاستثناء الوارد بشأن عدم حصولها على ترخيص وفقاً للفقرة (ب) المادة (٧٧) من القانون. مع الملاحظة انه تم استبدال لفظ الوزير في المادة (٨٤) بلفظ الهيئة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١١م.
(٧٣) كقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن لائحة مخالفات العرض والإشهار سعري للسلع والعقوبات المقررة عليها. والذي استند إلى قرار جمهوري بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن مخالفات عامة حيث تنص المادة(١): منه على أن "تحدد المخالفات من

التدرج القانون الأعلى إلى التشريعات الأدنى لإصدار أو تنظيم أو ضبط....الخ هو العمل على تنفيذ القوانين من قبل السلطة التنفيذية.

وإذا ذهبنا إلى الدستور الفرنسي^(٧٤) لعام ١٩٥٨ فإنه قد حدد بوضوح نطاق القوانين التي يسنها البرلمان وكذلك اللوائح الجديدة التي تتبناها السلطة التنفيذية. ولهذا السبب يحتوي الدستور على مادتين منفصلتين: المادة (٣٤) التي تسرد المواضيع التي يجب أن يكون تنظيمها بموجب القانون، على عكس المادة (٣٧) التي تتضمن المواضيع التي لم تذكرها صراحة المادة (٣٤) بحيث يتم تنظيمها بموجب اللوائح، ولا يجوز للقانون أن يتصدى لها، أما بالنسبة للمادة (٣٤) فإن المخالفات وما يتصل بها من عقوبات يكون إنشاؤها بموجب القانون^(٧٥) وهكذا انعكست المسألة، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية هي الأصل في التشريع والسلطة التشريعية هي الاستثناء^(٧٦).

الجهات الحكومية المختصة والعقوبات التي توقع على مرتكبي المخالفات التي حددها هذا القانون بناءً على عرض الوزير المختص بعد أخذ رأي وزارة العدل وتصدر بقرار من مجلس الوزراء".

كذلك نصت المادة (٢٣) من القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢م والمعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن التجارة الخارجية على أن "يفرض على المخالف ما يلي: كل من خالف أحكام المادتين (١٩، ٢٠) من هذا القانون يعاقب بإعادة البضاعة أو بغرامة حددها الأقصى (٢٠%) عشرون في المائة من قيمة السلعة أو السلع محل المخالفة، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير يحدد نوع المخالفة والغرامة المستحقة عليها".

ومن اللوائح الضبطية المتعلقة بالصحة العامة كقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة وصحة البيئة والعقوبات عليها، وقد استندت هذه اللائحة إلى القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٨٠م بشأن الأحكام العامة للمخالفات.

(74) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. pp. 8-9.

(75) Ibid.

(٧٦) د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللاتحوية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، ط٢، ١٩٩٤ مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ص٩٠.(راجع):

P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit.p. 8.

حيث إن المادة (٣٤) تتضمن تنظيم الجرائم والجرح، التي تُعد أكثر خطورة، على المجتمع تاركة تنظيم المخالفات للمادة (٣٧)، وقد يستدل على استبعاد المخالفات من نطاق المادة (٣٤) أن المخالفات وعقوباتها يمكن أن يكون منصوصاً عليها في اللوائح. على الرغم من أن هذا التفسير، من منظور قانوني، قد يكون مخالفاً لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص (مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات)، المقبول على نطاق واسع في الممارسة العملية^(٧٧).

أما في فرنسا فقد كان موقف المجلس الدستوري الفرنسي فيها بشأن دستورية السلطة القمعية للهيئات الإدارية بصفة عامة، والهيئات الإدارية المستقلة بصفة خاصة، فهي كثيرة. ففي قراره ٨٢-١٥٥ اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي، وأكد أن مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي تنطق بها الهيئات القضائية. وإنما يمتد إلى العقوبات ذات الطابع الإداري طالما أن هذه الأخيرة لها صفة الردعية، فالهيئة الإدارية كالهيئة القضائية لها الحق بالنطق بعقوبات ذات طابع رديعي^(٧٨) ولكن هل يمكن إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في سياق الهيئات الإدارية التقليدية نفسها؟

أثار المجلس الدستوري الفرنسي بشأن لجنة الصحافة CTP في قراره الصادر سنة ١٩٨٤ عدم دستورية العقوبات التي توقعها هذه الهيئة لمخالفتها أحكام المادة ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن.

ويظهر أول وهلة أن هناك تعارضاً بين القرار الأول والثاني لكن الحقيقة غير ذلك، إذ في قراره الصادر في ١٩٨٤ كان القاضي الدستوري قد أثار عدم الدستورية

(77) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. pp. 8-9.

(٧٨) أ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي: <http://forum.palmoon.net/topic-1842-124.html>

ليس لأن الهيئة تتطرق بعقوبات وإنما لرفض فكرة إخضاع ممارسة حرية الصحافة لنظام الترخيص المسبق أي هناك تقييد لممارسة هذه الحرية.

ويماناسبة عرض قانون المنافسة في ١٩٨٦، لم يثر المجلس الدستوري الفرنسي فكرة عدم دستوريته رغم أنه حول لمجلس المنافسة حق توقيع العقوبات.

أما المرحلة الثانية فقد تميزت بالإقرار النسبي بالنسبة لدستورية الجزاءات الإدارية، حيث تطرق المجلس الدستوري الفرنسي في سنة ١٩٨٩ بصفة نسبية إلى دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، ذلك حين النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، حيث كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول عدد من النقاط؛ أهمها أنه بالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمس هذه الاعتبارات وبالتالي يمكن ربطها بنظام الترخيص، وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات، كما قد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة تكون في إطار التراخيص التي تمنحها، والذي يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية دون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات^(٧٩).

لكن رغم ذلك فإنّ هذا القرار يحمل في طياته بعض الغموض، فقد يفهم أنّ هذه السلطة القمعية خولت لهذا المجلس باعتباره هيئة إدارية مستقلة، ويظهر كذلك أنّ حق هذا المجلس في توقيع العقوبات يعود إلى وجود علاقة سابقة بين المجلس

(79) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 8.

والشخص المعاقب في إطار نظام التراخيص^(٨٠).

وبالنسبة للمرحلة الثالثة والأخيرة فقد عرفت بمرحلة الإقرار التام بدستورية الجزاءات الإدارية وأزالت الغموض بعد أشهر بموجب قراره الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٠٧/٢٨ خلال بته في صلاحيات لجنة عمليات البورصة^(٨١) حيث أحيل القانون على المجلس الدستوري للبت في دستورية هذه الجزاءات وأكد عدم معارضة هذه الأخيرة للدستور الفرنسي، وذلك ما يتجلى من خلال قراره الصادر في ١٩٨٩/٠٧/٢٨ والتي تنص على أنه لا يوجد أي مبدأ دستوري بما في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي قاعدة دستورية أخرى تمنع السلطة الإدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة أن تفرض جزاءات. وبهذا يكون المجلس الدستوري قد وسع من نطاق التفويض القضائي للمؤسسات الإدارية من خلال الاعتراف لها بسلطة العقاب استناداً إلى امتياز السلطة العامة^(٨٢).

وفي الأخير فقد أتى هذا القرار وما أعقبه من قرارات أخرى أنهت وبصورة أكيدة اعتراضات الفقه خاصة المقاربة المتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وتم الإعلان أنّ السلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع

(٨٠) أ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مصدر سابق.
(٨١) حيث منحت له عند إنشائها اختصاصاً قمعياً وخوّله القانون سلطة فرض جزاءات مالية تصل إلى ٦٠ مليون فرنك فرنسي وأكثر لقمع مخالفة واجبات مهنة سمسار الأوراق المالية. إلا أن المجلس الدستوري قد وضع قيدين بالنسبة للتفويض القضائي للإدارة هما: الأول: أن لا يسمح للمؤسسات الإدارية بفرض أي جزاء يؤدي إلى الحرمان من الحرية (السجن). الثاني: أن على البرلمان توفير ضمانات قضائية كافية وكفيلة بأن لا تمس أو تنتهك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور من جانب الهيئة الإدارية عند التصدي لتوقيع العقوبة (راجع).

P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 8.

(راجع أيضاً). كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، رسالة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، وزارة العدل، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الفترة التكوينية: ٢٠٠٥/٢٠٠٨، ص ٥٣، ٥٤.

(82) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 8.

(راجع أيضاً). كسال ليليا، مصدر سابق، ص ٥٤.

الدستور وبالتالي أزال الاعتبار الذي مؤداه أنّ القضاء هو محتكر السلطة القمعية، إنها إعادة صياغة جديدة لنظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات، فأين يجد هذا النظام القمعي الجديد أساسه القانوني^(٨٣)..

أما الوضع في الولايات المتحدة، فالكونجرس فيها هو المختص بتحديد ما إذا كان السلوك يوصف بأنه جريمة، أو جنحة أو مخالفة من خلال التشريع^(٨٤) وفقاً للدستور، كما يستطيع الكونجرس أن يفوض غيره فيها من السلطات الإدارية بموجب قرار إنشائها، كما يمكن تفويض الأجهزة أو السلطات الإدارية قضائياً بممارسة السلطة العقابية.

أما بالنسبة لدور القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية فتعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السبابة إلى الاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في إصدار الأوامر وتوقيع العقوبات، تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي^(٨٥). وعملت ذلك بأن السلطة العقابية التي تمارسها الوكالات الإدارية لا ترقى إلى ممارسة السلطة القضائية الكاملة التي يمارسها القضاء، ويمكن وصفها بأنها سلطات شبه قضائية^(٨٦).

(٨٣) أ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مصدر سابق.
(٨٤) فعلى سبيل المثال يستطيع الكونجرس أن يجعل سلوكاً ما ينتهك اللوائح الإدارية بمثابة جريمة يتم إيقاع عقوبة جنائية على مرتكبها، وفي هذه الحال يكون الفصل فيه أو الحكم على ذلك السلوك خارج اختصاص المؤسسات الإدارية، وهناك بعض القيود المعترف بها على تفويض الوظيفة القضائية إلى المؤسسات الإدارية، فالكونجرس قد لا يفوض إلى موظفي السلطة التنفيذية لفرض عقوبة جنائية أو تحديد نطاق تطبيقها. حيث يترك الأمر في ذلك إلى المحكمة المختصة المعينة بموجب سلطة الدستور. (راجع):

P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. pp. 7-8.

(85) Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935).

P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 7.

(86) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 7.

كما قامت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بمعالجة انتهاكات ومخالفات قانون مصايد الأسماك باعتبارها جرائم جنائية يتم التعامل معها في إطار القانون الجنائي. والأمثلة هي بلجيكا وفنلندا والسويد وهولندا وإيرلندا والمملكة المتحدة، من جانب. ومن جانب آخر اعتمد بعض آخر من الدول الأعضاء على نظام العقوبات الإدارية، من أجل استكمال تطبيق آليات قوانينها الجنائية^(٨٧). كإسبانيا التي أقرت نظاماً يعتمد بالدرجة الأولى على العقوبات الإدارية، بسبب أن السلطة مقسمة بين الحكومة المركزية والأقاليم المتمتعة بالاستقلال الذاتي^(٨٨).

وفيما يتعلق بالعقوبات المالية، فقد فوض المشرع فيها السلطة التنفيذية وضع مستويات الغرامة من خلال اللوائح وذلك لجعل الأمر أسهل وأسرع لوضع حدّ للتضخم التشريعي^(٨٩).

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للمخالفات الإدارية العامة

تقتضي الطبيعة القانونية للمخالفات الإدارية العامة، معرفة جوانب مهمة لكي نحدد الطبيعة القانونية لها، أهمها مدى خضوعها لمبدأ الشرعية، وبيان ركنيها المادي والمعنوي ومدى توافرها في المخالفات الإدارية العامة. وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مبدأ مشروعية المخالفات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: أركان المخالفات الإدارية العامة.

(87) P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij, op.cit. p. 13.

(88) Ibid.

(89) Ibid, p. 42.

المطلب الأول

مبدأ مشروعية المخالفات الإدارية العامة

يتمثل مفهوم مبدأ مشروعية المخالفات الإدارية العامة في أنه لا يعتبر الفعل أو الترك جريمة إلا إذا كان قد تم النهي عن هذا الفعل أو أمرت به التشريعات الجزائية، وذلك لأنه على المشرع أن يبين باسم الهيئة الاجتماعية التي يمثلها ما هي الأمور المعاقب عليها والتي تشكل خطراً على النظام العام. وهذه القاعدة لم تكن معروفة في العصور القديمة، حيث كان يوسع القضاء أن يعاقب على الأفعال التي لم ينص عليها القانون، ويطبق القضاة عليها ما يرونه مناسباً من العقوبات وفق ما جرى به العرف أو قررته الأوامر، أما في التشريعات المعاصرة فالعقوبات قانونية بمعنى أنه لا يجوز العقاب إلا على الأفعال التي ينص القانون على تجريمها ولا يجوز تطبيق عقوبة غير المنصوص عليها^(٩٠).

وهذا المبدأ قد أخذت به كثير من التشريعات في كثير من البلدان في دساتيرها، على سبيل الاستشهاد الدستور التركي لعام ١٩٨٢م. وعليه فإن المخالفات الإدارية يجب أن تعرف بشكل واضح في القانون أو اللائحة التي تضع الجريمة والعقوبة لذلك^(٩١).

والنتيجة الطبيعية لهذا المبدأ هي حظر التفسير عن طريق القياس، وهذه المبادئ نفسها تسري عند فرض العقوبات الإدارية. وقد قامت المحكمة الدستورية التركية، ومجلس الدولة فيها، بالبحث عن الامتثال لهذا المبدأ عند مراجعة الجزاءات الإدارية. وفي الوقت نفسه، يجب أن يكون أساس الجزاءات الإدارية بقانون أو بناءً على قانون^(٩٢).

(٩٠) لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ماذا تعني، مصدر سابق.

(91) Yucel Ogurlu, op.cit. p. 511.

(92) Ibid, p. 512.

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

فمبدأ الشرعية كما يشمل الجرائم والعقوبات يشمل أيضاً المخالفات الإدارية العامة.

وفضلاً عما رأيناه سابقاً عند حديثنا عن سلطة الإدارة في اللوائح الجزائية ولا سيما في اليمن فقد استخدم المشرع اليمني مصطلح المخالفات الإدارية العامة تارة، ومصطلح المخالفات العامة تارة أخرى، فالذي يعيننا في البحث هو مصطلح المخالفات الإدارية العامة حتى وإن وردت بلفظ المخالفات العامة كما أتى بها المشرع والتي تنطوي في حقيقتها على المخالفات التي تعني بحثنا، وعلى العكس فقد أتى المشرع اليمني بلفظ المخالفات الإدارية العامة التي تنطوي في حقيقتها على المخالفات العامة التي لا تعني بحثنا^(٩٣).

فبالنسبة للمصطلح الذي أتى به المشرع اليمني (المخالفات العامة) الذي يراد به المخالفات الإدارية العامة- كما أشرنا سابقاً- فقد ورد في تشريعات متباينة^(٩٤).

(٩٣) (راجع أحكام المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية، الجريدة الرسمية (ج. ي)، الصادرة ٢٥ ذي الحجة ١٤١٨هـ الموافق ٢٢ أبريل ١٩٩٨م)

(٩٤) أهمها القرار الجمهوري بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن المخالفات العامة، والقرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م. كذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها، أيضاً قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبات عليها. (راجع). (ج. ي) الجريدة الرسمية العدد (٨) لسنة ١٩٩٤م. بالإضافة الى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن لائحة تنظيم الرقابة والتفتيش البحري والمخالفات والغرامات على قوارب الاصطياد الصناعي.. (راجع). الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ٢/جمادى الثانية/١٤٢٤هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠٣م. كذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٤) لسنة ٢٠٠١م بشأن لائحة ضوابط البناء في المدن التاريخية. (راجع). الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ١/جمادى الأولى/١٤٢٢هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠١م.

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

وبالعودة الى مبدأ شرعية المخالفات والجزاءات فقد أتت به المادة (٣) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م بأنه "لا مخالفة إلا بقانون أو بناءً عليه ولا عقوبة إلا بقانون".

فهذا يعنى انه لا بد من وجود نص قانوني أو لائحي يحدد تلك الأفعال التي تحدد نوع المخالفات من جانب، ومن جانب آخر نص قانوني يحدد العقوبات المقررة علي تلك المخالفات، وهذا ما أكدته- فضلاً عما سبق- المادة (٤) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بأن "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".

فلا بد إذن من أن تكون المخالفات محددة فضلاً عن العقوبات، تحديداً دقيقاً لا يثير اللبس.

المطلب الثاني

أركان المخالفات الإدارية العامة

مما تجدر الإشارة إليه هو أن الأحكام القضائية التي سوف نستشهد بها في الحديث عن أركان المخالفات الإدارية العامة، التي صدرت عن المحكمة الدستورية المصرية تتعلق بالمخالفات الجنائية لا الإدارية، لكن ما ورد فيها من أحكام تنطبق على المخالفات الإدارية.

وبناءً على ما سبق سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين على النحو

التالي: الفرع الأول: الركن المادي في المخالفات الإدارية العامة

الفرع الثاني: الركن المعنوي في المخالفات الإدارية العامة

الفرع الأول

الركن المادي في المخالفات الإدارية العامة

يقصد بالركن المادي أن يترجم الجاني فكرته الإجرامية في صورة سلوك مادي ملموس^(٩٥). يقوم الركن المادي على ثلاثة عناصر تتمثل في فعل أو امتناع يأتيه الجاني (السلوك الجنائي)، والنتيجة غير المشروعة قد تتحقق، وعلاقة سببية تربط بينهما. فإذا تحققت هذه العناصر جميعاً اكتمل الركن المادي وعدت الجريمة تامة، وإلا فإن الجريمة تكون ناقصة، عندها يمكن أن يعد سلوك الجاني شروعاً بارتكاب الجريمة^(٩٦). ويعتمد الركن المادي أساساً على عنصر السلوك الإجرامي، وأحياناً يكون هذا العنصر كافياً وحده في قيام الجريمة^(٩٧).

وهذا ما أكده المشرع اليمني في المادة (٢) من القرار الجمهوري بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن المخالفات العامة على أن "يراعى في تحديد المخالفات والعقوبات القانونية المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون الأحكام المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات". كذلك نصت المادة (١٤) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ " فيما لا يتعارض مع أحكام الباب الأول من قانون المخالفات وهذه اللائحة يراعى في المخالفات المنصوص عليها في القوانين الأخرى أحكام الكتاب الأول من قانون الجرائم والعقوبات إلا إذا وجد فيها نص يخالف ذلك".

(٩٥) أكرم محمد الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢٠.
 (٩٦) المصدر السابق، ص ٢٣.
 (٩٧) د. سليمان عبدالمنعم، النظرية العامة في قانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٣. ص ٤٥٧.

وهذا ما نصت عليه المادة (٧) من القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات منه على أن "لا يسأل شخص عن جريمة يتطلب القانون لتمامها حدوث نتيجة معينة إلا إذا كان سلوكه فعلاً أو امتناعاً هو السبب في وقوع هذه النتيجة. وتقوم رابطة السببية متى كان من المحتمل طبقاً لما تجرى عليه الأمور في الحياة عادة أن يكون سلوك الجاني سبباً في وقوع النتيجة وما كان سببه منه فهدر. على أن هذه الرابطة تنتفي إذا تداخل عامل آخر يكون كافياً بذاته لأحداث النتيجة وعندئذ تقتصر مسؤولية الشخص عن سلوكه إذا كان القانون يجرمه مستقلاً عن النتيجة".

كما نصت المادة (٩) من القرار الجمهوري المذكور سلفاً على أن "يتوافر القصد إذا ارتكب الجاني الفعل بإرادته وعلمه وبنية إحداث النتيجة المعاقب عليها ولا عبرة في توافر القصد بالدافع إلى ارتكاب الجريمة أو الغرض منها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ويتحقق القصد كذلك إذا توقع الجاني نتيجة إجرامية لفعله فأقدم عليه قابلاً حدوث هذه النتيجة".

وعلى غرار ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في مصر^(٩٨) في تأكيدها للركن المادي أن "النوايا التي يضمهرها الإنسان في أعماق ذاته، لا يتصور أن تكون محلاً

(٩٨) وحيث إن الدستور - في اتجاهه إلى ترسم النظم المعاصرة، ومتابعة خطاها، والتقدير بمنهجها التقدمية - نص في المادة (٦٦) على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها. وكان الدستور - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - قد دل بهذه المادة على أن لكل جريمة ركناً مادياً لا قوام لها بغيره، يتمثل أساساً في فعل أو امتناع عن فعل وقع بالمخالفة لنص عقابي، مفسحاً بذلك عن أن ما يركن إليه القانون الجنائي ابتداءً - في زواجره ونواحيه - هو مادية الفعل المؤخذ على ارتكابه، إيجابياً كان هذا الفعل أم سلبياً، ذلك أن العلاتق التي ينظمها هذا القانون في مجال تطبيقه على المخاطبين بأحكامه، محورها الأفعال ذاتها، في علاماتها الخارجية، ومظاهرها الواقعية، وخصائصها المادية، إذ هي مناط التأنيم وعلته، وهي التي يتصور إثباتها ونفيها، وهي التي يتم التمييز على ضوئها بين الجرائم بعضها البعض، وهي التي تديرها محكمة الموضوع على حكم الفعل لتقييمها، وتقدير العقوبة المناسبة لها، بل إنه في مجال تقدير توافر القصد الجنائي فإن محكمة الموضوع لا تعزل نفسها عن الواقعة محل الاتهام التي قام الدليل عليها قاطعاً واضحاً، ولكنها تجبل بصرها فيها، منقبة من خلال عناصرها عما قصد إليه الجاني حقيقه من وراء ارتكابها - ومن ثم تعكس هذه العناصر تعبيراً خارجياً

للتجريم، وأن على محكمة الموضوع ألا تعزل نفسها عن الواقعة محل الاتهام الجنائي التي قام الدليل عليها جلياً واضحاً، بل يتعين أن تجيل بصرها فيها، منقبة - من خلال عناصرها - عما قصد إليه الجاني حقيقة من وراء ارتكابها، فلا تكون الأفعال التي أتاها الجاني إلا تعبيراً خارجياً ومادياً عن إرادة واعية لا تتفصل عن النتائج التي أحدثتها، بل تتصل بها وتقصدها إليها، أو على الأقل أن يكون بالإمكان توقعها^(٩٩).

الفرع الثاني

الركن المعنوي في المخالفات الإدارية العامة

الركن المعنوي يراد به تمتع المجرم بإرادة حرة واعية تحرك هذا السلوك وتوجهه^(١٠٠) سواء اتخذ صورة القصد أو الخطأ^(١٠١). أي أن نتجه إرادته إلى الفعل المكون للجريمة وإلى النتيجة التي يرغب في تحقيقها، حيث لا تترتب مسؤولية جنائية على المجرم بمجرد قيامه بالركن المادي المكون للجريمة إلا إذا ثبت أنه كان قاصداً ذلك^(١٠٢).

ومادياً عن إرادة واعية. ولا يتصور بالتالي وفقاً لأحكام الدستور أن توجد جريمة في غيبة ركنها المادي، ولا إقامة الدليل على توافر علاقة السببية بين مادية الفعل والمؤام والناتج التي أحدثتها بعيداً عن حقيقة هذا الفعل ومحتواه. ولازم ذلك أن كل مظاهر التعبير عن الإرادة البشرية - وليس النوايا التي يضمورها الإنسان في أعماق ذاته - تعتبر واقعة في منطقة التجريم، كلما كانت تعكس سلوكاً خارجياً مؤاخذاً عليه قانوناً. فإذا كان الأمر غير متعلق بأفعال أحدثتها إرادة مرتكبها، وتم التعبير عنها خارجياً في صورة مادية لا تخطئها العين، فليس ثمة جريمة (راجع) قضية رقم ١٢٤ لسنة ٢٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=2473&searchWords=>

(٩٩) قضية رقم ١٠ لسنة ١٨ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=940&searchWords=>

- (١٠٠) أكرم محمد الجمعات، مصدر سابق، ص ٢٠
 (١٠١) عبد الرحمن بن عبدالله الربيعية، الأحكام الموضوعية والإجرائية في نظام المرور السعودي " دراسة تحليلية تطبيقية " رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٦هـ الموافق ٢٠٠٥، ص ٩٧.
 (١٠٢) محمد حسين قاسم حسين، الجريمة الضريبية والقضاء المختص وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٤، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٤، ص ١٦، ١٧

وترجع أهمية الركن المعنوي في أنه يتضمن العلاقة النفسية التي تربط بين ماديات الجريمة، وشخصية الجاني، وجوهر هذه العلاقة هو الإرادة، وهذه العلاقة محل لوم القانون لأنه يسبغ على ماديات الجريمة صفة غير مشروعة، وينهى الناس عن أن تكون لهم بها علاقة. وللركن المعنوي أهمية كبيرة في كيان الجريمة ذلك أن الجريمة عمل إنسان يسأل عنها ويتحمل العقوبة المقررة من أجلها، وإذا كان الشارع يضع قواعد التجريم ويسبغ على بعض الأفعال الصفة غير المشروعة؛ فإنما يفعل ذلك لكي ينهى الأفراد عن ارتكابها، وهو يهتم - حينما يرتكب فعل غير مشروع- في أن يبحث عن المسئول عن هذا الفعل، ولا يستطيع القانون تحديد هذا المسئول إلا إذا قامت علاقة من نوع خاص بين ذلك الفعل وذلك الشخص^(١٠٣).

أما بالنسبة لموقف المشرع اليمني من ذلك فقد نصت المادة (٨) من القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤م الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م على أن "يُسأل الشخص عن المخالفة التي يرتكبها سواء ارتكبت عن قصد أو إهمال".

كما نصت المادة (٨) القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات على أن "لا يسأل شخص عن جريمة إلا إذا ارتكبها قصداً (عمداً) أو بإهمال".

أيضاً نصت المادة (٩) منه على أن "يتوافر القصد إذا ارتكب الجاني الفعل بإرادته وعلمه وبنية إحداث النتيجة المعاقب عليها، ولا عبء في توافر القصد بالدافع إلى ارتكاب الجريمة أو الغرض منها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ويتحقق

(١٠٣) د. أشرف توفيق شمس الدين، الضوابط الدستورية لنصوص التجريم والعقاب في ضوء المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، المسؤولية الجنائية والركن المعنوي للجريمة في القضاء الدستوري، ص ٢٠٢. (راجع) الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

http://www.nufooz.com/ar/media/get/other/20091104_

القصد كذلك إذا توقع الجاني نتيجة إجرامية لفعله فأقدم عليه قابلاً حدوث هذه النتيجة. "هذا بالإضافة الى نص المادة (١٠) على أن "يكون الخطأ غير العمدي متوافراً 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. ويعد الجاني متصرفاً على هذا النحو إذا لم يتوقع عند ارتكاب الفعل النتيجة التي كان في استطاعة الشخص العادي أن يتوقعها أو توقعها وحسب أن في الإمكان اجتنابها."

يتضح مما سبق أن المشرع اليمني جعل الركن المعنوي شأنه شأن الركن المادي في المخالفة الإدارية العامة حتى يمكن مساءلة الشخص الذي ارتكبه، سواء بتوافر القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدي، في أي صورة كانت مثل الرعونة أو التفريط أو الإهمال أو عدم مراعاة القوانين واللوائح والقرارات.

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في مصر على أن (الأصل في الجرائم، أنها تعكس تكويناً مركباً باعتبار أن قوامها تزامناً بين يد اتصال الإثم بعملها وعقل واع خالطها ليهيمن عليها محدداً خطأها، متوجهاً إلى النتيجة المترتبة على نشاطها، ليكون القصد الجنائي ركناً معنوياً في الجريمة مكملاً لركنها المادي ومتلائماً مع الشخصية الفردية في ملامحها وتوجهاتها. وهذه الإرادة الواعية هي التي تطلبها الأمم المتحضرة في مناهجها في مجال التجريم بوصفها ركناً في الجريمة، وأصلاً ثابتاً كامناً في طبيعتها، وليس أمراً فجاً أو دخيلاً مقمماً عليها أو غريباً عن خصائصها....)^(١٠٤) هذا من جانب.

(١٠٤) (...وحيث إن القصد الجنائي، يمثل أكثر العناصر تعقيداً في المجال الجنائي، باعتباره متصلاً بالحال الذهنية التي كان عليها الجاني حين أقدم مختاراً على إتيان الفعل المؤثم قانوناً، وكانت تلك الحال أدخل إلى العوامل الشخصية التي يتعين تمييزها عن العوامل الموضوعية التي تعكس مادية الفعل أو الأفعال التي ارتكبتها، والتي يكون الرجوع إليها وتقييمها كاشفاً عادة عما عناه منها، وقصد إليه من وراء مفارقتها؛ وكان من المفترض أن

ومن جانب آخر إذا كان المشرع يهدف عادة في مجال جرائم المخالفات إلى حسن تنظيم المجتمع على نحو معين، ولذلك غالباً ما تكون من جرائم السلوك المجرى والخطر المفترض التي يتوافر ركنها المعنوي دون النظر إلى كون الجاني قصد ارتكاب المخالفة، أو أنها تحققت بإحدى صور الخطأ، ولهذا اختلف الفقهاء حول ضرورة توافر الركن المعنوي لهذه الجريمة^(١٠٥).

لهذا فإن المخالفات "جرائم مادية بحتة" - أي تلك التي تتحقق مادياً فقط دون حاجة إلى الركن المعنوي، ويسميتها البعض (المسؤولية دون خطأ) "أو" المسؤولية

الجاني إذا أراد إتيان فعل أو أفعال بذواتها، فقد قصد إلى نتيجتها، فإن توافر هذا القصد - فيما أتاه الجاني من أفعال - يكون هو القاعدة العامة، وليس الاستثناء منها، وهو استثناء لا يقوم بالضرورة، ولا يتصور عقلاً، إذا كانت إرادة الجاني تبلور انصرافها إلى إتيان أفعال محددة بغرض إحداث نتيجة إجرامية بعينها. وإنما ينحصر هذا الاستثناء في حدود ضيقة، تقوم الجريمة فيها على إهمال نوع من الرعاية كأن ينبغي أن يلتزمها الجاني فيما أتاه، لتكون الجريمة عندئذ عائدة في بنائها إلى الخطأ، وجوهرها أعمال يخالفها سوء التقدير، أو ينقضي عنها الاحتراس والتبصر، أو تتمحض عن رعونة لا حذر فيها، ومن ثم أحاطها القانون الجنائي بالجزاء، مُحددا ضابطها بما كان ينبغي أن يكون سلوكاً لأوساط الناس، يقوم على واجبهم في التزام قدر معقول من التحوط لتمثل الجريمة غير العمدية انحرافاً ظاهراً عن ذلك المقياس، يتحدد بقدره، نوع الجزاء عنها، ومقداره ومن ثم يكون الفارق بين عمدية الجريمة، وما دونها، دائراً أصلاً - ويوجه عام - حول النتيجة الإجرامية التي أحدثتها، فكما أرادها الجاني وقصد إليها، موجهاً جهده لتحقيقها، كانت الجريمة عمدية • فإن لم يقصد إلى إحداثها، بأن كان لا يتوقعها، أو ساء تقديره بشأنها، فلم يتحوط لدفعها ليحول دون بلوغها، فإن الجريمة تكون غير عمدية يتولى المشرع غيره بيان عناصر الخطأ التي تكونها، وهي عناصر لا يجوز افتراضها أو انتحالها، ولا نسبتها لغير من ارتكباها، ولا اعتباره مسئولاً عن نتائجها، إذا انفك اتصالها بالأفعال التي أتاه، ذلك أن مسئوليته الجنائية عن هذا الخطأ، مسئولية شخصية لا تقوم إلا بتوافر أركانها وهي بعد مسئولية يحققها القاضي، ويستمد عناصرها من عيون الأوراق، ليكون ثبوتها يقينياً لا ظنياً، ضماناً لصون الحرية الشخصية التي كفلها الدستور، وتوكيداً لامتناع تقييدها بغير الوسائل القانونية السليمة التي لا يترخص أحد في التحلل منها • وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن الجرائم غير العمدية لا تقوم إلا على الخطأ، وأن صورته على اختلافها يجمعها معيار عام يتمثل في انحرافها عما يعد - وفقاً للقانون الجنائي - سلوكاً معقولاً للشخص المعتاد، وأن هذه الصور على تعددها، تتباين فيما بينها سواء في نوع المخاطر التي تقارنها، أو درجاتها). (راجع). قضية رقم ٢٨ لسنة ١٧ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=1282&searchWords=>

(١٠٥) الركن المعنوي للمخالفات. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:

<http://alsarab-law.own0.com/t70-topic>

[النظام القانوني للمخالفات الإدارية العامة في القانون اليمني]

الموضوعية أو المادية- تتكون من الركن المادي فقط دون حاجة إلى تطلب الركن المعنوي فيها بصورتيه القصد والخطأ^(١٠٦).

لهذا أثارت فكرة المسؤولية دون خطأ أو ما يعرف بالمسؤولية المادية جدلاً فقهيًا كبيرًا، واختلفت الآراء واتجاهات التشريعات، هل يوجد جرائم بدون ركن معنوي، بحيث يسأل الجاني عن الفعل فحسب؟؛ أم أن هذا الركن لازم في كل الجرائم بحيث لا يتصور ارتكاب الجريمة دونه؟، ثم ثار خلاف آخر يتصل بالمسؤولية عن فعل الغير، فهل يمكن أن يسأل شخص عن عمل غيره، حتى ولو لم يكن لديه الإثم الذي يبرر تقرير مسؤوليته عنه؟، وهذا الخلاف ليس نظرياً ؛ بل تردد صدهاء في التشريعات المختلفة^(١٠٧).

(١٠٦) الركن المعنوي للمخالفات، مصدر سابق.
(١٠٧) د. أشرف توفيق شمس الدين، الضوابط الدستورية لنصوص التجريم والعقاب في ضوء المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، المسؤولية الجنائية والركن المعنوي للجريمة في القضاء الدستوري، ص ٤. راجع الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي:
http://www.nufooz.com/ar/media/get/other/20091104_

الخاتمة

أولاً: النتائج:

١. خلط المشرع اليمني بين المسميات المختلفة للمخالفات الإدارية العامة، فتارة يذكر هذا المسمى ويراد به تلك المخالفات التي تكون منطاً للجزاءات الإدارية التي توقع على الموظفين الذين تربطهم بالإدارة رابطة الوظيفة العامة، وتارة أخرى يذكر تلك المخالفات تحت مسمى المخالفات الإدارية ويراد بها مناط الجزاءات الإدارية العامة محل الدراسة.

٢. اتضح من خلال الدراسة أن الدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية في مجال التجريم والعقاب كبير نسبياً سواءً في صورة اللوائح التنفيذية أو اللوائح المستقلة (التنظيمية والضبطية) رغم عدم استناد هذه الأخيرة إلى قانون وإنما كان ذلك بناءً على إحالة القانون لها بتنظيم سلطتي التجريم والعقاب، أو بناءً على عرف جرى على الساحة الإدارية في اليمن.

٣. تحلي المخالفات الإدارية العامة شأنها شأن الجرائم الجنائية بخضوعها لمبدأ المشروعية، فضلاً عن تميزها بالركن المادي والركن المعنوي الموصوفة به الجريمة الجنائية.

ثانياً: التوصيات:

١. نوصي المشرع اليمني بإزالة اللبس والغموض بين المصطلحات القانونية فيما يخص مصطلح المخالفات الإدارية العامة التي تعد مناط الجزاءات الإدارية العامة محل الدراسة.

٢. نوصي المشرع اليمني بتفعيل دور كل من الرقابة التشريعية والرقابة القضائية تجاه الصلاحيات العقابية (التجريم والعقاب) التي تمارسها السلطة التنفيذية؛ للتقليل منها ووضع حد لها من خلال بيان المدى والإطار العام الذي

يمكن السلطة التنفيذية من ممارسة صلاحيتها في التجريم والعقاب، ولا سيما الصلاحيات غير المبررة قانونياً، والتي تمارسها عن طريق العرف الإداري، من أجل الحفاظ على التوازن بين السلطات الثلاث من جانب، وحفاظاً وصوناً للحقوق والحريات وعدم انتهاكها من جانب آخر.

٣. نوصي المشرع اليمني بحذف مادة المخالفات من المدونة الجنائية (قانون الجرائم والعقوبات) لفرز مادة أو تشريع جديد (قانون جنائي إداري)؛ له من القواعد والمقومات التي تتلاءم مع موضوعات الحقوق والحريات، فضلاً عن تكريس الضمانات الكافية والكفيلة في علاقة الإدارة مع الأفراد.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

١. المؤلفات

- د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، ٢٠٠٠م، دار الشروق، القاهرة.
- د. جابر 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. سليمان عبدالمنعم، النظرية العامة في قانون العقوبات، (٢٠٠٣)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- 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"، دون دار نشر، ١٩٨٥م.
- د. مصطفى كامل كيره، الجرائم التمييزية، القاهرة، بدون، ١٩٨٣.

٢. الرسائل الجامعية

- أكرم محمد الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، ٢٠١٠م.

- سعادي عارف محمد صوافطة، الصلح الجنائي في الجرائم الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٠م.
- عبد الرحمن بن عبدالله الربيعه، الأحكام الموضوعية والإجرائية في نظام المرور السعودي "دراسة تحليلية تطبيقية" رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٦هـ الموافق ٢٠٠٥.
- 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.
- محمد حسين قاسم حسين، الجريمة الضريبية والقضاء المختص وفقاً لأحكام قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٤، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٤.
- كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، رسالة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، وزارة العدل، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الفترة التكوينية، ٢٠٠٥/٢٠٠٨.

٣. الأحكام القضائية

- طبيعة أحكام المحكمة الدستورية العليا وحدود استثمار هذه الأحكام. على الرابط: <http://kenanaonline.com/users/foxrever/topics/88029/posts/257253>
- قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=2473&searchWords=>
- قضية رقم ١٠ لسنة ١٨ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=940&searchWords=>
- قضية رقم ١٧ لسنة ١١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" على الرابط: <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=413&searchWords=>
- قضية رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" على الرابط:

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

- <http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=994&searchWords=>
- قضية رقم ٢٨ لسنة ١٧ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" على الرابط:
<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=1282&searchWords=>
 - قضية رقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" على الرابط:
<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=841&searchWords=>
 - قضية رقم ٤٣ لسنة ٧ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" على الرابط:
<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=475&searchWords=>
 - قضية رقم ٥ لسنة ١٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". على الرابط:
<http://www.hccourt.gov.eg/Rules/getRule.asp?ruleId=857&searchWords=>

٤. الداستير والقوانين والقرارات التنظيمية:

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

الجرائد الرسمية:

- الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ١٠/جمادى الأولى/١٤٢٢هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠١م.
- الجريدة الرسمية العدد الرابع عشر الصادر بتاريخ ٢/جمادى الثانية/١٤٢٤هـ الموافق ٣١/يوليو/٢٠٠٣م.
- الجريدة الرسمية العدد (٨) لسنة ١٩٩٤م.

القوانين:

- القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢م والمعدل بالقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن التجارة الخارجية.
- القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٣م بشأن النقل البري.
- القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٩م بشأن النظافة.
- القرار الجمهوري بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات، عدل بموجب القرار الجمهوري رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥م.

- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن المخالفات العامة.
- القرار الجمهوري بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٩١م بشأن تنظيم صيد واستغلال الأحياء المائية وحمايتها، عدل بالقانون رقم (٤٣ مكرر) لسنة ١٩٩٧م.

القرارات الإدارية:

- القرار الجمهوري رقم (٤١) لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م
- القرار الوزاري رقم (١٠٩) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة تنظيم نشاط منشآت تأجير السيارات الذي أحالت اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون النقل البري رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٣م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن لائحة مخالفات العرض والإشهار سعري للسلع والعقوبات المقررة عليها. والذي أستاذ إلى قرار جمهوري بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤م بشأن مخالفات عامة.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٤) لسنة ٢٠٠١م بشأن لائحة ضوابط البناء في المدن التاريخية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١١م.
- 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 وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات التخطيط وأعمال البناء في المدن الرئيسية والثانوية والعقوبة عليها.

[د.محمد أحمد محمد غوبر]

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة والعقوبات عليها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤م بشأن لائحة مخالفات النظافة وصحة البيئة والعقوبات عليها والتي استندت هذه اللائحة إلى القانون رقم (١٥) لسنة لسنة ١٩٨٠م بشأن الأحكام العامة للمخالفات.

٥. المراجع الإلكترونية

- أ عيساوي عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات المستقلة " مآل مبدأ الفصل بين السلطات، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، على الرابط:
http://dc404.4shared.com/download/fCLO2OPi/_____.rar?tsid=20111203-173436-9cbab244 "
- أ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور على الرابط:
<http://forum.palmoon.net/topic-1842-124.html>
- 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>
- د أشرف توفيق شمس الدين، الضوابط الدستورية لنصوص التجريم والعقاب في ضوء المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، المسؤولية الجنائية والركن المعنوي للجريمة في القضاء الدستوري. على الرابط:
http://www.nufooz.com/ar/media/get/other/20091104_
- د. محمد الإدريسي العلمي المشيشي، دراسة حول ملاءمة مشروع القانون الجنائي مع المبادئ والقواعد المعتمدة في منظومة حقوق الإنسان، المجلس الوطني لحقوق الإنسان ٢٠١٢م. على الرابط:
www.editionslacroiseedeschemins.com
- د هاشم محمد نور عبد الله المدني، خفض الحوادث المرورية من خلال ضبط النظام والقانون، مركز الإعلام الأمني. على الرابط:

<http://www.policemc.gov.bh/reports/2011/April/6-4-2011/634377092974243730.pdf>

- د. أحمد براك، نحو قانون للمخالفات العامة: على الرابط:
<http://ahmadbarak.com/ArticleView.aspx?ArticleId=20>
- الركن المعنوي للمخالفات، على الرابط:
<http://alsarab-law.own0.com/t70-topic>
- سلطة عمل اللوائح، مجلة المحاماة - العدد الثامن والتاسع والعاشر، السنة الثانية والعشرون ١٩٤٢. على الرابط:
<http://www.gaza-hacker.net/cc/archive/index.php/t-6794.html>
- شرعية العقوبة "مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات"، الرابط:
<http://ar.wikipedia.org/wiki/>
- القانون الجنائي لدبومي (القانون العام والعلوم الجنائية) كلية الحقوق جامعة الإسكندرية (قوانين منتدى رجل مصر) على الرابط:
<http://www.egypt-man.net/vb/login.php?do=login>
- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانون، ماذا تعني، على الرابط:
<http://www.damascusbar.org/AlMuntada/showthread.php?t=4046>

ثانياً: المراجع الأجنبية

- P. Cacaud, M. Kuruc, M. Spreij: Administrative Sanctions in Fisheries Law, FAO LEGISLATIVE STUDY, 82, 2003, footnote. 20.
- Yucel Ogurlu: Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005).
- ZANOBINI, Guiidio, Idari Mi.leyyideler: (Sanzioni Amministrative), (1964) مشار إليه في Yucel Ogurlu, Administrative Sanctioning System in Turkey, AUEHFD, C./X, S. 3-4 (2005).