

October 2022

The competence of the Federal Public Prosecutor and the Prosecution for Emergencies, Crises and Disasters in Accordance with the Regulation for Controlling Violations of Precautionary Measures to Limit the Spread of the Corona virus (Covid 19) and with the Federal Criminal Procedure Code

Prof. Abouelwafa Ibrahim Dr.

Professor of Criminal Law, College of Law, United Arab Emirates University,
abouelwafa.ibrahim@uaeu.ac.ae

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



Part of the [Criminal Law Commons](#)

Recommended Citation

Ibrahim, Prof. Abouelwafa Dr. (2022) "The competence of the Federal Public Prosecutor and the Prosecution for Emergencies, Crises and Disasters in Accordance with the Regulation for Controlling Violations of Precautionary Measures to Limit the Spread of the Corona virus (Covid 19) and with the Federal Criminal Procedure Code," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2022: No. 92, Article 1.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2022/iss92/1

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 competence of the Federal Public Prosecutor and the Prosecution for Emergencies, Crises and Disasters in Accordance with the Regulation for Controlling Violations of Precautionary Measures to Limit the Spread of the Corona virus (Covid 19) and with the Federal Criminal Procedure Code

Cover Page Footnote

Prof. Abouelwafa Ibrahim Professor of Criminal Law, College of Law, United Arab Emirates University
abouelwafa.ibrahim@uaeu.ac.ae

The competence of the Federal Public Prosecutor and the Prosecution for Emergencies, Crises and Disasters in Accordance with the Regulation for Controlling Violations of Precautionary Measures to Limit the Spread of the Corona virus (Covid 19) and with the Federal Criminal Procedure Code ^{1*}

Prof. Abouelwafa Ibrahim

Professor of Criminal Law, College of Law, United Arab Emirates University

abouelwafa.ibrahim@uaeu.ac.ae

Abstract:

The research focuses on the importance of the decision of the Minister of Health and Prevention to add (Covid 19) to the schedule of communicable diseases. The decision entails the issuance of administrative regulations to control the spread of (Covid19) and the strict enforcement of Federal Criminal Code

The research discusses the problematic legal basis for delegating the power to the Federal Public Prosecutor to determine violations of the precautionary measures imposed to limit the spread of the Corona virus (Covid 19.) and to decide the value of the fines against the violations of the precautionary measures

It also examines whether the competence of the Federal Attorney General is considered as an exclusive competence; or a general one which can be exercised by members of the Federal Public Prosecution

Finally, the research raises the problem of defining the criterion separating between the administrative and the judicial competencies assigned to the

* Received on March 14, 2022 and authorized for publication on May 30, 2022.

1 This research paper won First Place award during the Third Research Competition for Faculties of Law, organized by the Scientific Association of Arab Faculties of Law, at the Association of Arab Universities - November 2021.

Federal Prosecution for Emergencies, Crises and Disasters for violating the precautionary measures, instructions and duties imposed to curb the spread of (Covid 19)

Key words: Competence; Federal Prosecutor; emergencies; crises; disasters; regulation; controlling; violations of precautionary; measures; limit; spread; Corona virus (Covid 19); Federal Criminal Procedure Code; decision; issuance administrative regulations; Federal Criminal; Code; Federal Public Prosecution;

اختصاص النائب العام الاتحادي والنيابة الاتحادية
للتوارئ والأزمات والكوارث طبقاً للائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية
للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩)
وقانون الإجراءات الجزائية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة •
أ.د. أبو الوفا محمد أبو الوفا

أستاذ القانون الجنائي بكلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة

abouelwafa.ibrahim@uaeu.ac.ae

ملخص البحث

يتناول البحث أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بشأن تعديل جدول الأمراض السارية؛ بإضافة فيروس كورونا المستجد (كوفيد ١٩) وما يترتب عليه من تبرير إصدار لوائح ضبط إداري للحد من انتشار هذا الفيروس، وكذلك تطبيق الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، و الأساس القانوني لتفويض مجلس الوزراء للنائب العام الاتحادي في تحديد مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) وقيمة الغرامات المقررة قرين كل مخالفة على ألا تتجاوز الحد المنصوص عليه في قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن، و قواعد تحديد الجزاءات ومن تُوقع عليه في قرار النائب العام الاتحادي، كما يتناول البحث الاختصاصات الإدارية والقضائية المسندة إلى النيابة الاتحادية للتوارئ والأزمات والكوارث عن مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا.

* استلم بتاريخ ١٤/٠٣/٢٠٢٢ و أجزى للنشر بتاريخ ٣٠/٠٥/٢٠٢٢.

* فاز هذا البحث بالمركز الأول في المسابقة البحثية الثالثة لكليات الحقوق/ القانون، بالجامعات العربية، التي نظمتها الجمعية العلمية لكليات الحقوق العربية، باتحاد الجامعات العربية - للعام الجامعي ٢٠٢١/٢٠٢٢.

الكلمات المفتاحية:

فيروس كورونا؛ الوباء؛ الدستور؛ التنظيم اللائحي؛ الدور غير المباشر في التجريم؛ الضبط الإداري؛ الضبط القضائي؛ لوائح الضبط؛ النائب العام الاتحادي؛ الاختصاص الإداري؛ الاختصاص القضائي؛ نيابة الطوارئ والكوارث والأزمات؛ قانون مكافحة الأمراض السارية؛ قانون العقوبات الإدارية؛ التفويض؛ الغرامة الإدارية؛ التدابير الاحترازية؛ التنفيذ المباشر؛ الإكراه البدني؛ الحجز التنفيذي؛ الجزاءات الإدارية؛ تحصيل الإيرادات والأموال العامة؛ حجز المركبة؛ غلق المنشأة؛ الشخص الاعتباري؛ المنشأة الفردية.

مقدمة

١- التعريف بموضوع البحث وأهميته:

شهد العالم في أواخر سنة ٢٠١٩ م تفشي فيروس كورونا المستجد (COVID-19) وهو نوع من الفيروسات الجديدة المعدية، ويسبب التهاباً حاداً في الجهاز التنفسي، وتختلف احتمالية الإصابة به من شخص إلى آخر؛ بناءً على اختلاف عُمر الشخص والأمراض المزمنة التي يعاني منها، وعلى إثر ذلك أعلنت منظمة الصحة العالمية (WHO) لأول مرة في ديسمبر سنة ٢٠١٩ م عن هذا الفيروس، واعتبرت أنها تواجه حالة طوارئ صحية عمومية تُثير قلقاً دولياً، وفي يوم ١١ مارس سنة ٢٠٢٠ م تم الإعلان من قبل هذه المنظمة بتصنيف انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) كوباء عالمي؛ باعتباره مرضاً ينتشر في عدد من الدول حول العالم في الوقت ذاته؛ كما خلصت المنظمة إلى تقييم مفاده أن كوفيد ١٩ يُمكن وصفه بالجائحة، وناشدة دول العالم اتخاذ إجراءات عاجلة وشرسة لمواجهة هذا الفيروس، وأن تتخذ نهجاً شاملاً للحكومة ككل، يستند إلى استراتيجية شاملة للوقاية من العدوى وإنقاذ الأرواح وتقليل أثر هذا الوباء إلى أدنى حد ممكن.

وقد ألقى ذلك بظلاله على كافة جوانب الحياة: الصحية؛ حيث حصد وما زال يحصد الكثير من الأرواح، والاقتصادية؛ حيث تم فرض الإغلاق التام أو الجزئي أو حظر بعض الأنشطة؛ مما أثر في

الاقتصاد المحلي والعالمي^(٢)، والاجتماعية؛ حيث تم فرض العديد من التدابير الاحترازية ومنها تدابير التباعد الاجتماعي؛ مما أثر على العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والجماعات.

وكما كان لجائحة كورونا تأثير في تنفيذ الالتزامات العقدية^(٣) إما إعمالاً لنظرية القوة القاهرة بالنسبة للأنشطة الموقوفة بقرار من السلطات المختصة في الحكومة الاتحادية أو في الدوائر المحلية؛ لاستحالة تنفيذ الالتزام؛ حيث قد تُعتبر حادثاً لا يمكن توقعه ويستحيل دفعه طبقاً لتقدير محكمة الموضوع في كل التزام على حده، وإما إعمالاً لنظرية الظروف الطارئة^(٤) بالنسبة للأنشطة غير الموقوفة؛ لأن تنفيذ الالتزام وإن لم يكن مستحيلاً فإنه يكون مرهقاً^(٥). وكذلك في طبيعة وإجراءات

(٢) وفي مصر أدت الإجراءات الضرورية للحد من انتشار فيروس كورونا إلى حدوث هبوط اقتصادي والعديد من التدايات الاقتصادية منها التعثر المالي للكثير من المؤسسات الخاصة والعامة وارتفاع العجز في الموازنة وزيادة النفقات على الأجور والمرتبات لمن شملهم قرار عدم العمل من الموظفين المدنيين بالدولة. راجع د. إسلام محمد محمد شاهين: تدايات جائحة كورونا المستجد covid19 على الاقتصاد المصري في ظل المؤشرات الدولية ورؤية مصر ٢٠٣٠، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، س ١١١، العدد ٥٤٠، أكتوبر ٢٠٢٠، ص ٢٢٦ وما بعدها.

(٣) لم يكتفي المشرع الفرنسي بالقواعد العامة وإنما أصدر قانوناً في ١٥ إبريل ٢٠٢٠ م بشأن السماح بمد حالة الطوارئ الصحية، وقد تضمن هذا القانون العديد من أوجه الحماية لفئة المستأجرين لأماكن ممارسة أي نشاط تجاري أو مهني في حالة عدم الوفاء بالأجرة؛ باعتبار أنها من الفئات الأكثر تضرراً من الإجراءات التي اتخذتها الدولة لمواجهة انتشار فيروس كورونا، كما حدد المستفيدين من أوجه الحماية بأنهم أشخاص القانون الخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الممارسين لأي نشاط تأثر بالإجراءات الاحترازية والإدارية المتخذة لمواجهة هذه الجائحة.

(٤) فالظروف الطارئة وإن كانت صورة من القوة القاهرة ويتفقان في فكري المفاجأة والحتم، إلا أنها يختلفان في أثر تنفيذ الالتزام؛ فالظروف الطارئة لا تجعل هذا التنفيذ مستحيلاً، بل تجعله مرهقاً يُجاوز السعة دون أن يبلغ حد الاستحالة؛ ولذلك يقتصر أثرها على إنقاص الالتزام إلى الحد المعقول، ويتقاسم الدائن والمدين تبعته، بينما القوة القاهرة تُفضي إلى انقضاء الالتزام ويتحمل الدائن تبعاتها كاملة.

(٥) راجع في الموضوع: أميرة معيوف: دور القضاء والقانون الإماراتي من تأثير الأوبئة والظروف الطارئة على الالتزامات العقدية، دراسة تطبيقية على جائحة فيروس كورونا، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠٢١، ص ١١٣ وما بعدها، المستشار فهد عيضة التميمي: تأثير فيروس كورونا المستجد على الالتزامات العقدية " السيناريوهات - الحلول " مجلة القضاء والقانون، مركز البحوث والدراسات القضائية، دائرة القضاء - =

وأحكام الإفلاس^(٦). وأيضاً قد تؤدي إلى وقف سريان كافة المواعيد الإجرائية المتعلقة بالطعن على الأحكام، بحيث يُحسب هذا الميعاد على أساس إضافة المدة السابقة على وقف سريان الميعاد للمدة اللاحقة لزوال سبب هذا الوقف. بل أباحت الحالة الطارئة لهذه الجائحة للمجلس الوطني الاتحادي استعمال وسائل التقنية الحديثة والتواصل المرئي عن بُعد، سواء فيما يتعلق بجلساته وكيفية انعقادها والحصول على أغلبية أعضائه وتحقيق مبدأ علانية الجلسات أو سريتها على النحو المبين بنصوص المواد ٧٥، ٨٦، ٨٧ من الدستور؛ على أن يكون نطاق هذا الاستثناء رهنًا ببقاء الحالة الطارئة ويدور في فلكها وجوداً وعدمًا^(٧). أقول إذا كان لهذه الجائحة هذه التأثيرات المتعددة فإنه كان لها أيضاً تأثيراً في مجال الضبط الإداري وفي مجال التجريم والعقاب؛ وبيان ذلك أنه يأتي ضمن التدابير المتخذة لمواجهة تلك التي تتعلق بسياسة التجريم والعقاب، بتطبيق أحكام قانون مكافحة الأمراض السارية؛ فقد-أناطت المادة ٤٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية، بوزير الصحة ووقاية المجتمع، إضافة أي مرض مستجد إلى قائمة الأمراض السارية المصنفة إلى الجداول الثلاثة الملحقه بهذا القانون. وتطبيقاً لذلك، صدر قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢٢٣) لسنة ٢٠٢٠ م، بشأن تعديل جدول الأمراض السارية؛ بإضافة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) ضمن القسم (أ) من قائمة أمراض التبليغ الفوري المدرجة بالجدول رقم (١) من قائمة الأمراض السارية الواجب التبليغ عنها، المرفق بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية، وقد نُشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، العدد ٦٧٤ لسنة ٥٠ بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠

=أبوظبي، س ٦ ذو القعدة ١٤٤١ هـ يوليو ٢٠٢٠ م، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد-١٩) ص ١٣٢ وما بعدها، د. الشيخ الحسين محمد يحيى: أثر جائحة كورونا المستجد على الالتزام العقدي بين الظروف الطارئة والقوة القاهرة، مجلة القضاء والقانون، ذات العدد، ص ٢٤٨ وما بعدها.

(٦) أ/ مختار السعيد: قانون الإفلاس وأثر جائحة كورونا على تطبيق إجراءاته وأحكامه، مجلة القضاء والقانون، العدد الخاص بفيروس كورونا سابق الإشارة إليه، ص ٢٨٦ وما بعدها.

(٧) المحكمة الاتحادية العليا، الدائرة الدستورية، جلسة ٢٧/٤/٢٠٢٠، طلب التفسير رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠ م.

م وذلك إثر تصنيف منظمة الصحة العالمية انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) في ١١ مارس ٢٠٢٠ م كوباء عالمي؛ باعتباره مرضاً ينتشر في عدد من الدول حول العالم في الوقت ذاته، وقد كان لهذا القرار الوزاري أهمية في تفعيل النصوص الجنائية في قانون مكافحة الأمراض السارية، وتطبيقها على جرائم نشر عدوى فيروس كورونا ضمن الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الأمراض السارية.

كما أصدر مجلس الوزراء بدولة الإمارات العربية المتحدة بتاريخ ٢٤ مارس سنة ٢٠٢٠ م القرار رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م، بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-١٩). ويُعد هذا الضبط الإداري من قبيل الضبط الإداري الخاص؛ لأنه يرمي إلى تحقيق هدف خاص وهو الحد من انتشار فيروس كورونا، وكان وجوده بهذا القرار الصادر من مجلس الوزراء، والذي يتضمن نصوصاً وغرضاً أكثر تحديداً من تلك الأغراض المتعلقة بالضبط الإداري العام، وهو الذي يرمي إلى المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة: الأمن العام، السكينة العامة، والصحة العامة.

وقد حرص المشرع اللائحي على فرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري الوقائي، من خلال فرضه حظراً عاماً على مخالفة هذه التدابير من أي شخص طبيعي أو اعتباري خاصاً أو عاماً (م/١١ من اللائحة) كما حرص على النص على الجزاء الإداري الذي يُوقع على المخالفين لهذه التدابير (م/١/٣ من اللائحة) وجواز تحميل المخالف نفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة (م/٢/٣). وقد ترك مجلس الوزراء للنائب العام الاتحادي تحديد المخالفات وقيمة الغرامات المقررة قرين كل مخالفة على ألا تتجاوز الحد المشار إليه؛ بالإضافة إلى مدة غلق المنشأة (م/٣/٣ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه).

وتطبيقاً لهذا القرار أصدر النائب العام الاتحادي القرار رقم (٣٨) لسنة ٢٠٢٠ م -والذي يُعمل به اعتباراً من يوم ٢٦ مارس ٢٠٢٠ م- بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات الإدارية الصادر بها قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م، كما أصدر في نوفمبر سنة ٢٠٢٠ م

جدولاً بتعديل قراره رقم (٣٨) بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات والجزاءات الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩)، أعقبه جدولاً بتعديل آخر لقراره في يوليو ٢٠٢١ م.

٢- الإشكاليات التي يثيرها البحث:

يُثير البحث العديد من الإشكاليات والتي تتمثل في إبراز أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بشأن تعديل جدول الأمراض السارية؛ بإضافة فيروس كورونا المستجد (كوفيد -١٩) ضمن القسم الأول (أ) قائمة أمراض التبليغ الفوري المدرجة بالجدول رقم (١) من قائمة الأمراض السارية الواجب التبليغ عنها، المرفق بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية، وما يترتب عليه من تبرير إصدار لوائح ضبط إداري للحد من انتشار هذا الفيروس، وكذلك تطبيق الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون. كما يثير البحث إشكالية الأساس القانوني لتفويض مجلس الوزراء للنائب العام الاتحادي في تحديد مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) وقيمة الغرامات المقررة قرين كل مخالفة على ألا تتجاوز الحد المنصوص عليه في قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن، والعلة في اختيار النائب العام الاتحادي للقيام بهذا الاختصاص الذي ينعقد أساساً لمجلس الوزراء. وكذلك يثير البحث إشكالية ما إذا كان هذا الاختصاص للنائب العام الاتحادي يُعد من الاختصاصات الذاتية له؛ أو أنه اختصاص عام يستطيع أن يمارسه بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة الاتحادية، وهل يُشارك النواب العموم الآخرون النائب العام الاتحادي في مباشرة هذا الاختصاص أو لا، وعند الإجابة بالنفي هل يلزمه الاتفاق معهم في هذا الشأن؛ كما هو الحال بصدد تحديد الجرح والمخالفات التي تُطبق عليها أحكام الأمر الجزائي طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية. كما يثير البحث إشكالية قواعد تحديد المخالفات الإدارية والجزاءات المقررة عليها ومن توقع عليه. ويثير البحث أخيراً إشكالية تحديد المعيار الفاصل بين الاختصاصات الإدارية والقضائية للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية عن مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، وهل هي اختصاصات استثنائية لها أولاً، وما هي الأحكام القانونية المترتبة على ذلك.

٣ - أهمية البحث:

يتناول البحث جانباً من الجوانب الإجرائية لجائحة كورونا؛ والمتمثل في الاختصاص الإداري للنائب العام الاتحادي والنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث للحد من انتشار فيروس كورونا، وكذلك اختصاصهما القضائي طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية الاتحادي لمواجهتها، ومتى يتم اللجوء إلى الإجراءات الجزائية لتحقيق ذلك؛ حيث لم أقف على بحث متخصص في ذلك؛ رغم أهمية تناول ذلك من الناحية الإجرائية الإدارية والجزائية، بينما كثرت البحوث التي تناولت الجانب الموضوعي لها من حيث التجريم والعقاب.

٤ - منهج البحث:

سوف نأخذ في هذا البحث بالمنهج التحليلي والتأصيلي في نطاق القوانين الإماراتية سالفه البيان، مع الإشارة إلى التطبيقات القضائية في هذا الشأن، ومقارنة ذلك - في بعض الجزئيات - بالقانونين الفرنسي والمصري.

٥ - خطة البحث:

يشتمل البحث على أربعة مباحث وخاتمة:

المبحث الأول: أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بإضافة فيروس كورونا المستجد إلى قائمة الأمراض السارية وفرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري للحد من انتشاره.

المبحث الثاني: تفويض النائب العام الاتحادي في تحديد مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا والجزاءات الإدارية المقررة عليها.

المبحث الثالث: ضوابط تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية ومن توقع عليه في قرار النائب العام الاتحادي.

المبحث الرابع: الاختصاصات الإدارية والقضائية للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن مخالفات التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا.

أما الخاتمة فتشتمل على أهم النتائج والتوصيات المستفادة من البحث.

المبحث الأول

أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بإضافة فيروس كورونا المستجد إلى قائمة الأمراض السارية وفرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري للحد من انتشار فيروس كورونا ٦- تقسيم:

يشتمل هذا المبحث على مطلبين: المطلب الأول: أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بإضافة فيروس كورونا المستجد إلى قائمة الأمراض السارية. المطلب الثاني: فرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري للوقاية من انتشار فيروس كورونا.

المطلب الأول

أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بإضافة فيروس كورونا المستجد إلى قائمة الأمراض السارية ٧- الأساس القانوني لإصدار وزير الصحة هذا القرار:

أنطت المادة ٤٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية، بوزير الصحة ووقاية المجتمع، إضافة أي مرض مستجد إلى قائمة الأمراض السارية المصنفة إلى الجداول الثلاثة الملحقة بهذا القانون، حيث نصت على أن " للوزير أن يُجري أي تعديل على أي من جداول الأمراض السارية المرفقة بهذا القانون بالتنسيق مع الجهة الصحية (وهي أية جهة حكومية اتحادية أو محلية تختص بالشؤون الصحية بالدولة) ويُشر قرار التعديل بالجريدة الرسمية ". وتطبيقاً لذلك صدر قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢٢٣) لسنة ٢٠٢٠ م، بشأن تعديل جدول الأمراض السارية؛ بإضافة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) ضمن القسم (أ) من قائمة أمراض التبليغ الفوري المدرجة بالجدول رقم (١) من قائمة الأمراض السارية الواجب التبليغ عنها، المرفق بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية؛ حيث نصت المادة الأولى منه، على أن " يُضاف إلى القسم الأول (أ) من الجدول (١) المرفق بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م ما يلي: -

فيروس كورونا المستجد " كوفيد " ١٩". ونصت المادة الثانية منه على أن " يُنشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ويُعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره ". وقد نُشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، العدد رقم ٦٧٤ لسنة ٥٠ بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠ م وذلك إثر تصنيف منظمة الصحة العالمية انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد -١٩) في ١١ مارس ٢٠٢٠ م كوباء عالمي؛ باعتباره مرضاً ينتشر في عدد من الدول حول العالم في الوقت ذاته؛ كما خلصت المنظمة إلى تقييم مفاده أن كوفيد -١٩ يُمكن وصفه بالجائحة، وناشدة دول العالم اتخذ إجراءات عاجلة وفعالة لمواجهة هذا الفيروس، وأن تتخذ نهجاً شاملاً للحكومة ككل، يستند إلى استراتيجية شاملة للوقاية من العدوى وإنقاذ الأرواح وتقليل أثر هذا الوباء إلى أدنى حد ممكن.

٨- أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع في إصدار لائحة ضبط مخالقات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا:

تكمن أهمية هذا القرار الوزاري في تبرير الإجراءات والتدابير الضرورية للحد من انتشار فيروس كورونا؛ باعتباره تفرض قيوداً على حقوق الأفراد وحرّياتهم؛ لأن أي مرض سارٍ أو مُعدٍ لم يُدرج ضمن تلك الأمراض ولم يصدر قرار من الوزير المختص باعتباره كذلك، لا يُعد مشروعاً فرض أي قيد على حرية الأفراد بسبب الحد منه؛ حتى ولو انطبق عليه وصف الوباء بالمعنى الذي حدده المشرع في قانون مكافحة الأمراض السارية في المادة الأولى تعريفات " الوباء طارئة صحية تتمثل في ظهور حالات من مرض سارٍ بين مجموعة من الناس في منطقة جغرافية محددة خلال فترة زمنية محددة؛ بزيادة واضحة عن المتوقع الطبيعي مقارنة بفترة مماثلة للفترة السابقة في ذات البقعة والزمن لذات المنطقة، وتُسبب قلقاً على المستوى الوطني ". لأن ذلك يجب أن يكون بناءً على سند من القانون؛ أو على الأقل أن يكون هناك تحويلاً من المشرع للسلطة التنفيذية، وأن يتم تنفيذ متطلبات هذا التحويل، بتعديل جداول الأمراض السارية، وأن يتم نشره في الجريدة الرسمية؛ باعتبار أن ذلك وسيلة من وسائل متطلبات العلم بالقانون.

لما كان ذلك؛ فإنه على إثر صدور قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع المشار إليه، أصدر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠ م القرار رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م، بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-١٩). ويأتي هذا إعمالاً للمادة ٦٠/٢ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي نصت على أن " ويُمارس مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية: ٥ - وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط. .. ". وتطبيقاً لهذا النص الدستوري صدر القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٨ م في شأن بعض الأحكام الخاصة بلوائح الضبط، والذي تم إلغاؤه بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية؛ حيث بينت المادة ٣ منه الجزاءات الإدارية، فقد نصت على أن "يجوز لمجلس الوزراء أن يفرض ضمن أحكام اللوائح الإدارية على مرتكبي المخالفات الإدارية^(٨) من الأشخاص أو المنشآت^(٩) جزاءً أو أكثر من الجزاءات الإدارية الآتية: ١ - الإنذار. ٢ - الغرامة الإدارية على ألا تقل عن (١٠٠) مئة درهم، ولا تزيد عن (1,000,000) مليون درهم. ٣ - مضاعفة الغرامة الإدارية عند تكرار المخالفة الإدارية، على ألا تزيد على (٢,٠٠٠,٠٠٠) مليونين درهم. ٤ - إيقاع الحجز الإداري على المنشآت والأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للمخالف، والتي تكون محلاً في ارتكاب المخالفة الإدارية على ألا تزيد مدة الحجز عن ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة. ٥ - الإغلاق الإداري للمنشآت المخالفة إدارياً لمدة لا تزيد عن ستة أشهر قابلة للتجديد، ويجوز إغلاق

(٨) حددت المادة الأولى (تعريفات) من هذا القانون، المقصود بالمخالفة الإدارية بأنها القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من شأنه أن يُشكل مخالفة للتشريعات الاتحادية المعمول بها في الدولة. كما بينت المادة الثانية منه نطاق سريان هذا القانون على المخالفات الإدارية، حيث نصت على أن " تسري أحكام هذا القانون على المخالفات الإدارية، على أن تُستثنى من أحكامه المخالفات الإدارية المتعلقة بالموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ".

(٩) حددت المادة الأولى (تعريفات) من هذا القانون، المقصود بالمنشأة: بأنها أي مؤسسة أو شركة تمارس أي نشاط اقتصادي أو خدمي أو مهني أو حرفي أو زراعي أو غير ذلك من الأنشطة الأخرى، كما تشمل الجمعيات التعاونية والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام.

المنشآت غير المرخصة إغلاقاً دائماً. ٦- إلغاء التراخيص والموافقات الصادرة من قبل الجهات الاتحادية للأشخاص أو المنشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية أو المسؤولين عنها. ٧- الإبعاد الإداري للشخص الأجنبي الذي يرتكب المخالفة الإدارية. ٨- تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة". كما بينت المادة ٤ من ذات القانون ضوابط إقرار الجزاءات الإدارية، فقد نصت على أن "يتولى مجلس الوزراء إقرار الجزاءات الإدارية وفقاً للضوابط الآتية: ١- أن تتضمن اللوائح الإدارية نصاً بالمخالفات الإدارية، والجزاءات الإدارية المترتبة عليها بشكل صريح. ٢- أن تُحدد اللوائح الإدارية الجهات الاتحادية المكلفة بتطبيق الجزاءات الإدارية وإجراءات تنفيذها. ٣- أن تتناسب هذه الجزاءات مع جسامة المخالفات الإدارية. ٤- أن تُحدد اللوائح الإدارية مواعيد وإجراءات وشروط التظلم من الجزاءات الإدارية. ٥- أن يتم نشر اللوائح الإدارية التي تتضمن المخالفات والجزاءات الإدارية في الجريدة الرسمية". وقد التزم قرار مجلس الوزراء بإصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-١٩) بهذه الضوابط جميعها؛ لأنه لا يجوز للإدارة النص على جزاء إداري لم يُرخص به القانون. لما كان ذلك فإننا نستطيع القول بأن الضبط الإداري يستغرق العديد من مستويات النظام القانوني الوطني والعالمي؛ حيث يستغرق كل مصادر المشروعية من دستور وقانون ولائحة وقرارات فردية؛ بالإضافة إلى إعلانات الحقوق العالمية؛ مع إسباغ أهمية كبرى على النصوص الدستورية؛ لما توفره من حماية للحريات العامة^(١٠).

٩- أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع في تفعيل النصوص الجنائية في قانون مكافحة الأمراض السارية:

نصت المادة ٥ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، على أن "لا يُجزل تطبيق الجزاءات الإدارية بأي جزاء إداري أشد

(١٠) د. محمد محمود بدران: الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٥.

ورد النص عليه في أي تشريع آخر، أو بالمسئولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية للأشخاص والمنتشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية أو المسؤولين عنها". وإعمالاً لهذا النص فإن تطبيق الجزاءات الإدارية لا يمنع من تطبيق قواعد المسئولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية لمرتكبي مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، وهنا تبدو أهمية قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع المشار إليه في تفعيل النصوص الجنائية في قانون مكافحة الأمراض السارية، وتطبيقها على جرائم نشر عدوى فيروس كورونا ضمن الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الأمراض السارية، ومباشرة النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث لاختصاصها القضائي في الدعوى الجزائية الناشئة عن إحدى هذه الجرائم^(١١).

المطلب الثاني

فرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري للوقاية من انتشار فيروس كورونا

١٠- استقلال لوائح الضبط الإداري عن التشريع:

يُعد الضبط الإداري نشاطاً إدارياً عاماً تتدخل به الإدارة في أنشطة الأفراد؛ لتنظيم المجتمع تنظيمياً وقائياً، وهو يُعد وظيفة ضرورية من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، مستعينة في ذلك بوسائل القسر في ظل القانون؛ ويترتب عليه تقييد الحريات العامة؛ ولهذا يخضع لرقابة القضاء للتأكد من مطابقته للقانون. وإن كانت الطبيعة الخاصة لنشاط الضبط الإداري من حيث مجالاته وغاياته ووسائله، قد انعكست بدورها على الرقابة القضائية لقرارات الضبط الإداري.

ومع أن التشريع يُمكن أن يُنظم موضوعات الضبط الإداري بوضع قوانين ضبط إداري؛ لأنه لا يوجد مجال محظور على التشريع أن يتناوله بالتنظيم إلا إذا كان مخالفاً للدستور، وبذلك يُشارك التشريع السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الاختصاص. بينما لا يُشترط في لوائح الضبط

(١١) انظر ما سيأتي بند ٦٠ وما بعده.

الإداري أن تكون منفذة لتشريعات سابقة. فهي لوائح مستقلة أو قائمة بذاتها، وتتضمن قواعد عامة لا ترتبط بتنفيذ قانون معين وتوضع دون الاستناد إلى قانون سابق يُحوّل الحكومة حق إصدارها، وهي بذلك تختلف عن اللوائح التنفيذية فهي عمل إداري مكمل للعمل التشريعي؛ لأنها عبارة عن قواعد عامة صادرة بغرض مساعدة القواعد التشريعية على التخلص من التفاصيل الصغيرة لتحتوي هي على تلك التفاصيل^(١٢). ولأن السلطة التنفيذية تكون أقدر من غيرها على القيام بوضع لوائح الضبط الإداري؛ باعتبارها تتناول مسائل دقيقة تحتاج إلى السرعة في المواجهة والدقة في التنظيم والتنوع فيه، وتخفيفاً للأعباء الملقاة على عاتق السلطة التشريعية^(١٣). ولذلك لا يجوز للسلطة التشريعية أن تسحب من السلطة التنفيذية هذا الاختصاص المنصوص عليه في الدستور أو أن تحل محلها في مباشرته. بل أكثر من ذلك فإنه رغم أن للإدارة الحرية الكاملة في تقدير تدخلها أو عدم تدخلها بالتنظيم الضبطي؛ إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أصدر حكماً في ٢٣ أكتوبر ١٩٥٩ م اعترف فيه للمرة الأولى بإمكانية الطعن بالإلغاء مباشرة ضد رفض الإدارة اتخاذ تدابير الضبط الإداري؛ مما يُستخلص منه تقرير مسؤولية هيئات الضبط في حالة ثبوت أن امتناعها يُمثل خطأً جسيماً^(١٤). ومن هنا يُعتبر التنظيم اللائحي أي وضع القواعد العامة المجردة التي تُنظم ممارسة الحرية؛ وإصدار القرارات الفردية بالتطبيق لها، هو أبرز سبيل يسلكه الضبط الإداري لحماية النظام العام.

وعلى كل؛ فإنه في الضبط الإداري تقوم الإدارة بمراقبة النشاط الفردي وتنظيمه، ويتخذ النشاط الإداري الضبطي صورة أوامر أو نواه وتوجيهات ملزمة للأفراد، إما في شكل قرارات

(١٢) راجع في الموضوع الدكتورة بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة الكويت، ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م، بند ٣ - ٤ ص ٣٦ - ٣٨.

(١٣) د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٢٦ - ٢٢٧، د. محمد محمود بدران: المرجع السابق، ص ٩.

(١٤) راجع في هذا الحكم د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٣٤٦ - ٣٤٩.

تنظيمية عامة وإما في شكل قرارات فردية وقد تتخذ شكل التنفيذ الجبري المباشر في بعض الظروف، وهي في مجملها تؤدي إلى تقييد الحريات العامة للأفراد بقصد حماية النظام العام وأمن المجتمع واستقراره، وهو لا يكون مشروعاً إلا إذا استهدف مواجهة تهديد حقيقي بالإخلال بالنظام العام، وأن يكون ملائماً أو متناسباً مع درجة الإخلال بالنظام العام، وهو ما أخذ به المشرع اللائحي في تدابير الضبط الإداري للحد من انتشار فيروس كورونا.

ومع أن القرار الإداري تنظيمياً كان أو فردياً هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ بغية تحقيق مصلحة عامة^(١٥). غير أنه يُلاحظ أنه بصدد مشروعية الضبط الإداري تختلف القرارات الفردية عن القرارات التنظيمية؛ فالأولى يكفي فيها لكي تكون مشروعة أن تكون كذلك وقت صدورها؛ دون ما نظر لما قد يطرأ من أحداث يُمكن أن يتغير بسببها وجه الحكم عليها؛ حتى لا تكون هذه الظروف المستجدة واللاحقة أي أثر على مشروعيتها، بينما في القرارات التنظيمية لا يُنظر في مشروعيتها إلى الظروف القائمة فقط وقت صدورها؛ وإنما إلى الظروف اللاحقة المستجدة؛ باعتبار أن هذه القرارات التنظيمية تستهدف التنظيم للمستقبل؛ ولذلك يجب أن تكون متوافقة

(١٥) اتحادية عليا، نقض إداري "جمعيات تعاونية" ٢٨ / ١ / ٢٠١٥، مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر المحكمة الدستورية وتظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية والمدنية والتجارية، المكتب الفني، المنشورات الحقوقية، صادر، ٢٠١٥، رقم ٦ ص ١٥٣. وفي حكم آخر لذات المحكمة أوضحت معنى إحداث أثر قانوني معين، فقد قضت بأن القرار الإداري هو إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يُجده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ أي يترتب على هذا القرار تغييراً في المراكز القانونية لمن يُخاطبهم أو تعديل أو إلغاء هذه المراكز؛ فإذا لم يتضمن القرار إحداث الأثر القانوني فإنه لا تكتمل له عناصر القرار الإداري؛ كالتعليقات الداخلية وإثبات الحالة والتقارير القانونية والتفسيرات والإيضاحات، وبالأعم الأعمال المادية والإجراءات التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري. اتحادية عليا، نقض إداري ٢٨ م ٤ م ٢٠٢١، الطعن رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ إداري.

مع الظروف المستجدة حتى تكون مسيطرة لها ومرنة على ضوء اختلافها^(١٦).

١١- الحظر العام لمخالفة تدابير الضبط الإداري للحد من انتشار فيروس كورونا:

تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى مجموعة متنوعة من الوسائل لحماية النظام العام، وتمثل هذه الوسائل في: اللوائح، القرارات الفردية، استخدام القوة المادية دون اللجوء إلى القضاء وإجراءاته، والجزاءات الإدارية؛ ولذلك فإن التنظيم اللائحي ليس هو الأسلوب الوحيد الذي تسلكه سلطات الضبط الإداري؛ لأن هناك أساليب أخرى منها أسلوب الردع أو العقاب غير الجنائي، كإغلاق المؤسسات الخطرة، والأسلوب المادي، كما تشمل التدابير الإكراهية التي قد تلجأ إليها جهة الإدارة لمنع الإخلال بالنظام العام؛ كفض التجمعات للمحافظة على السلامة العامة أو الصحة العامة إذا لم يسبقه قرار إداري يقضي بتنفيذ هذه التدابير. وتطبيقاً لذلك حرص المشرع اللائحي الاتحادي على فرض الامتثال لتدابير الضبط الإداري الوقائي، من خلال فرضه حظراً عاماً لمخالفة هذه التدابير من أي شخص طبيعي أو معنوي خاصاً أو عاماً؛ طبقاً للمادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م بشأن إصدار لائحة ضبط مخالقات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩)، حيث نصت على أن " (١) يُحظر على أي شخص طبيعي أو معنوي مخالفة التدابير الاحترازية والإجراءات الوقائية والتعليمات والواجبات بشأن الحفاظ على الصحة والسلامة للوقاية من خطر انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) والصادرة من وزارتي الصحة ووقاية المجتمع والداخلية والهيئة الوطنية للطوارئ والأزمات والكوارث. (٢) - تتولى الجهات المشار إليها أعلاه اتخاذ إجراءات الإعلان والنشر لتلك التدابير والتعليمات بكافة الطرق".

(١٦) راجع د. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٩٨-٩٩.

١٢- الخضوع لتدابير لضبط الإداري اللاتحجية أو الفردية يتطلب أن تقترن مخالفتها بجزء إداري أو عقوبة جنائية:

تستهدف تدابير الضبط الإداري على وجه الخصوص إما الوقاية من أوضاع تُهدد الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة بالحيلولة دون تفاقم حالة خطرة بغض النظر عن وقوع جريمة أو مخالفة وقد تستهدف الإصلاح؛ ولكي يخضع الأفراد لتدابير الضبط الإداري اللاتحجية أو الفردية لابد أن تقترن مخالفتها بجزء إداري يتسم بغاية عقابية؛ فهو يُعاقب على تقصير أو مخالفة لالتزام ما، أو عقوبة جنائية، وتختلف الاتجاهات التشريعات في ذلك؛ فمنها ما يفرض عقوبة جنائية على مخالفتها؛ كقانون العقوبات الفرنسي القديم، فقد كانت المادة ٢٦/٥ منه تنص على أنه "توقع عقوبة الغرامة التي لا تقل عن ٣٠٠ فرنك ولا تزيد عن ٢٠٠٠ فرنك عن مخالفة المراسيم والقرارات المشروعة الصادرة عن السلطة الإدارية أو السلطة المحلية". بينما في قانون العقوبات الحالي المعمول به منذ أول مارس سنة ١٩٩٤ م ترك المشع الفرنسي تحديد المخالفات وتحديد جزاءاتها واستيفائها للسلطة التنفيذية، طبقاً للمادة ٣٤ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م؛ والتي منحت المشع الاختصاص بتحديد الجنايات والجرح ووضع العقوبات المقررة لها، بينما بات اختصاص السلطة التنفيذية محصوراً في نطاق المخالفات نوعاً وعقوبة؛ ولذلك أدخل المشع المخالفات في القسم اللاتحجي لقانون العقوبات. فقد نصت المادة ٦١٠/٥ R (les regalements - اللوائح أو الأنظمة) من قانون العقوبات الفرنسي الحالي على أن "مخالفة المحظورات أو عدم الوفاء بالالتزامات المقررة بالمراسيم أو قرارات البوليس يكون معاقباً عليها بالغرامة على المخالفات المنصوص عليها في القسم الأول (التشريع) من هذا القانون"^(١٧). ويأتي هذا اتساقاً مع ما نصت عليه المادة ١١١

(١٧) ويجري نص هذه المادة على النحو الآتي

"la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décret et arrêtes de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1er class كما أنه طبقاً للمادة ٣٧/١ من الدستور الفرنسي، التي نصت على أن "جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون،="

٣- من قانون العقوبات الفرنسي الحالي " لا يُعاقب أحد على ارتكاب جنائية أو جنحة إلا إذا حدد أركانها قانون، كما لا يُعاقب شخص على مخالفة إلا إذا حددت أركانها لائحة. ولا يُعاقب أحد بعقوبة لم ينص عليها القانون إذا كانت الجريمة هي جنائية أو جنحة، ولا يُعاقب شخص بعقوبة غير تلك التي تُحددها اللائحة إذا كانت الجريمة هي مخالفة". ومع أن المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في فرنسا سنة ١٧٨٩ م -والذي يعتبر جزءاً من الدستور الفرنسي- نصت على أن " لا يجوز البتة عقاب أحد إلا بموجب قانون يصدر سابقاً على ارتكاب الجريمة". فإن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ م، قد نصت المادة ٣٤ منه على أن " يُحدد التشريع القواعد المتعلقة بالجنايات والجناح والعقوبات المطبقة عليها" (١٨). كما نصت المادة ٣٧ من هذا الدستور على أن " كل ما لا يدخل في المجال التشريعي يدخل في اختصاص السلطة اللائحية". وهكذا تم إضفاء نوع من المرونة على هذا المبدأ؛ بحيث إن نصوص التجريم والعقاب تجد مصدرها ليس في القانون فحسب وإنما أيضاً في اللوائح (١٩). وبذلك وطبقاً لقانون العقوبات الفرنسي تكون سلطة إصدار التشريعات الجنائية في جرائم المخالفات لكل من السلطين التشريعية والتنفيذية، ولم يعد تدخل السلطة التنفيذية في مجال

=تُعتبر ذات طبيعة لائحية". وبذلك أصبح مجال اللائحة هو الأصل، ومجال القانون هو الاستثناء؛ حيث لا يمكن إصداره إلا في أمر من الأمور التي وردت على سبيل الحصر، وأن سلطان اللائحة يمتد إلى جميع الأمور التي لم يجزها الدستور صراحة للقانون.

(١٨) ولما كانت المخالفات الإدارية في غالبها في رأي الفقه الفرنسي لها حكم المخالفات في التقسيم الجنائي للجرائم؛ فقد استوجب ذلك أن يكون للإدارة دور في تحديد الجزاءات المقررة عليها.

TEITGN—COLLY. c; sanctions administratives et autorités administratives indépendantes L. P. A. 2019 N8p25 .

(١٩) راجع في الفقه الفرنسي:

DELMAS –MERTY Mireille ; A propose du nouveau code pénal française. R. D. P. C. 1997. P. 143 et Ss.

وفي الفقه المصري د. شريف سيد كامل: تعليق على قانون العقوبات الفرنسي الجديد الصادر سنة ١٩٩٢ والمعمول به منذ اول مارس ١٩٩٤، دار النهضة العربية ١٩٩٨، بند ١٩ ص ٣٦-٤١.

إصدار تشريعات جنائية في جرائم المخالفات مقصوراً على الظروف الاستثنائية، وإنما يشمل أيضاً إمكانية التشريع في الظروف العادية في مجال المخالفات بعد أخذ رأي مجلس الدولة، شريطة أن تلتزم بالحدود والقواعد المنصوص عليها قانوناً؛ ولذلك ينبغي على اللائحة أن تُحدد عقوبة المخالفة نوعاً ومقداراً ضمن العقوبات التي نص عليها القانون على المخالفات في المواد ١٣١ - ١٢ إلى ١٣١ - ١٨ من قانون العقوبات بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، والمواد من ١٣١ - ٤٠ إلى ١٣١ - ٤٤ بالنسبة للأشخاص المعنوية.

ومن اللوائح التي تصلح مصدراً للتجريم والعقاب في قانون العقوبات المصري، ما نصت عليه المادة ٣٨٠ منه، بقولها " من يُخالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية يُجازى بالعقوبات المقررة بتلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيتها؛ فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يُجازى من يُخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيتها". وهذا النص العقابي العام يُغطي أعمال الضبط الإداري العام؛ حيث ينطبق على مخالفة لوائح كل سلطة لائحية لم يُحدد لها القانون عقاباً خاصاً.

ويأتي هذا النص اتفاقاً مع ما كانت تنص عليه المادة ٦ من دستور سنة ١٩٢٣ م، والمادة ٦٦ من الدستور المصري الملغى (١٩٧١) وما تنص عليه المادة ٩٥ من دستور سنة ٢٠١٤ م " العقوبة شخصية؛ ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون. . .". وهو يختلف عن النص على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون. مما يجعل التجريم والعقاب -في نطاق محدود- مستنداً إلى نص لائحي؛ حيث تُمارس السلطة التنفيذية التشريع على وجه استثنائي بحث^(٢٠). مما يعني أنه يجوز أن يتضمن القانون ذاته تفويضاً إلى السلطة التنفيذية المكلفة بسن اللوائح في تحديد الجرائم وتقرير العقوبات؛ مما مؤداه أن الدستور يُجيز أن يعهد القانون إلى السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لائحية تُحدد بها بعض جوانب التجريم والعقاب؛ وذلك لاعتبارات تُقدرها سلطة التشريع وفي الحدود وبالشروط التي

(٢٠) في هذا المعنى: د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، بند ٦٨ ص ٧٥ وما بعدها، وله أيضاً: الدستور والقانون الجنائي، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، بند ١٤ ص ١٢ - ١٣.

يُعينها القانون الصادر منها^(٢١). خلافاً لمن يرى^(٢٢). أنه ليس المراد بعبارة " بناءً على قانون " أنه تفويض تنوب به السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في حدود ما فوضتها به؛ لأن ما يبنى على القانون ليس تمثيلاً لإرادة واضع القانون، وإنما هو على العكس يُعد مباشرة لرخصة خولها القانون للسلطة اللائحة. كما أنه يجب فهم هذا النص الدستوري على أنه ليس معناه نزول السلطة التشريعية عن سلطتها في سن القوانين إلى السلطة التنفيذية، بل هو دعوة لهذه السلطة لاستعمال حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين دون أن تزيد عنها شيئاً جديداً أو تُعدل فيها أو تُعطل تنفيذها أو أن تُعفي من هذا التنفيذ^(٢٣). وقد قضت محكمة النقض المصرية بأن المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات تنصرف إلى لوائح الضبط^(٢٤). وهذه اللوائح لا تصدر إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء طبقاً للمادة ١٧٢ من الدستور المصري الحالي (سنة ٢٠١٤ م)، وهو ما يخالف نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات التي عاقبت على مخالفة اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العمومية أو المحلية.

مما سبق يتضح أنه إذا كان كل من القانون واللائحة يصلح أن يكون مصدراً للتجريم على هذا النحو؛ إلا أن قوة القانون في هذا الشأن أوسع من اللائحة؛ لأنه يمكنه النص على جرائم وعقوبات جديدة وتعديل ما هو قائم منها متى كان ملتزماً بأحكام الدستور، بينما يتقيد دور اللائحة في التجريم والعقاب بالحدود التي وضعها الدستور والقانون^(٢٥).

(٢١) المحكمة الدستورية العليا المصرية ٧ مارس ١٩٩٢ في القضية رقم ٤٣ لسنة ٧ قضائية دستورية، الجريدة الرسمية في ٢ إبريل ٢٩٩٢، العدد ١٤.

(٢٢) راجع د. أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، ٢٠٠٦، بند ٢٥ ص ٥٨ وما بعدها، ولذات المؤلف، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، بند ٥٦ ص ١١١ ما بعدها.

(٢٣) نقض مصري ١٩٧٥/٦/٢٢ مجموعة الأحكام، المكتب الفني، س ٢٦ رقم ١٢٣ ص ٥٢٨.

(٢٤) الهيئة العامة للمواد الجنائية بمحكمة النقض المصرية الصادر في ١١/٦/١٩٩٧، الطعن رقم ١١٥٧٣ لسنة ٦٠ قضائية هيئة عامة.

(٢٥) في هذا المعنى: د. أحمد عوض بلال: مبادئ قانون العقوبات المصري، القسم العام، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٤٩.

وتبدو أهمية نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري في أنه تكفل بوضع عقوبة لكل لائحة ضبط تغفل الإدارة تضمينها عقوبة معينة^(٢٦). كما أن هذه العقوبة بالغرامة تُعد جزاء مخالفة القانون العام في مجال الضبط الإداري العام، ولا يجوز لجهة الإدارة النص في لوائح الضبط على عقوبة أشد؛ لأن هذا لا يجوز إلا بقانون، وعند النص في لوائح الضبط على ذات العقوبة المنصوص عليها في المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات، يتم تطبيق العقوبة المنصوص عليها في أي منهما ولا يجوز الجمع بينهما عن ذات المخالفة، أما في مجال الضبط الإداري الخاص؛ فإن المشرع قد ينص على عقوبة أشد في النصوص التي يُنشئ بها ضبطاً إدارياً خاصاً؛ دون المساس بما ورد في نصوص قانون العقوبات؛ فضلاً عن الجزاءات الإدارية (مثل سحب الترخيص أو نزع لوحات معدنية لأرقام السيارة). لأن هذه القوانين التكميلية تصدر لمواجهة بعض المخالفات وما يلحق ذلك من متغيرات متعددة. ويغلب على تلك القوانين وجود علاقة بين الإدارة والأفراد تترتب على ما تلزم به هذه القوانين الأفراد بأداء بعض الالتزامات قبل الإدارة كي تسمح لهم بممارسة بعض المهن أو الأنشطة المنصوص عليها فيها^(٢٧). وحتى ومع عدم وجود هذه العلاقة بين الإدارة والأفراد فإنه عند تقدير المشرع حاجة الضبط الإداري الخاص لعقوبة أشد مما هو منصوص عليه في المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات؛ فإنه قد يتدخل بنص خاص لتقرير عقوبة أشد على مخالفته؛ ولهذا صدر في مصر القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ م بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، لسد الفراغ الذي أوجدته إلغاء حالة الطوارئ في اتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة أي وباء أو جائحة، وقد نصت المادة ٥ منه، على أن "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٢٩) من قانون تنظيم الصحافة والإعلام والمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام الصادر بالقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠١٨ وبأي عقوبة أشد منصوص عليها في

(٢٦) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص ٦١٧.

(٢٧) د. محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٢٥.

أي قانون آخر، يُعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد على عشرين ألفين جنيهه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من خالف أيّاً من التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر وفقاً لنص المادة (١) من هذا القانون^(٢٨) أو القرارات الصادرة من اللجنة^(٢٩) تنفيذاً لهذا القرار. ويُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على عشرة آلاف جنيهه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من حرض على مخالفة أي من التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر وفقاً لنص المادة (١) من هذا القانون أو القرارات الصادرة من اللجنة تنفيذاً لهذا القرار. كما يُعاقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة، كل من أذاع أو نشر أو روج عمداً أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مُغرّضة مرتبطة بالحالة الوبائية، وكان من شأن ذلك تكدير السلم العام أو إثارة الفزع بين المواطنين أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة".

ولأن الضبط الإداري سواء أكان مقترناً بعقوبة جنائية أو لا، قد يُمثل قيداً على الحرية الفردية؛ فإنه على القاضي الجنائي أن يُقدر مشروعية العمل الإداري أيّاً كان نوعه؛ من أجل أن يتحقق من توافر الركن الشرعي للجريمة؛ ولذلك نصت المادة ١١١-٥ من قانون العقوبات الفرنسي الجديد على أن "تختص جهات القضاء الجنائي بتفسير الأعمال الإدارية لاثنية كانت

(٢٨) طبقاً للفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون، لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشي الأوبئة أو الجوائح الصحية أن يصدر قراراً باتخاذ أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، من بين عدد من التدابير بلغ عددها خمسة وعشرين تدبيراً، وطبقاً للفقرة الثانية من ذات المادة يجب أن يُحدد القرار مدة سريانه بما لا يتجاوز عاماً قابلة للتجديد، ويُعرض القرار على مجلس النواب خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره ليُقرر ما يراه في شأنه، ويُنشر القرار في الجريدة الرسمية، وتُتبع ذات الإجراءات عند اتخاذ تدابير جديدة بخلاف التي عُرضت على المجلس أو عند تجديد القرار بعد انتهاء مدة سريانه. وتفعيلاً لهذا النص وافق مجلس النواب بجلسته ١٢/١٢/٢٠٢١ م على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٤٠٠) لسنة ٢٠٢١ م بشأن بعض التدابير الاحترازية لمواجهة جائحة فيروس كورونا بما يحفظ الصحة والسلامة العامة.

(٢٩) طبقاً للمادة ٢ من هذا القانون، تُشكل لجنة عليا تُسمى "اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية" برئاسة رئيس مجلس الوزراء والتي تختص طبقاً للمادة الثالثة بإصدار القرارات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ أي من التدابير الصادر بها قرار رئيس مجلس الوزراء، وذلك في ضوء ما تُسفر عنه المتابعة للحالة الصحية وتقييمها لحالة تفشي الأوبئة والجوائح الصحية، وتُنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية.

أم فردية؛ فضلاً عن تقدير مشروعيتها، وذلك في حالة ما إذا كان هذا التفسير أو تقدير المشروعية ضرورياً للفصل في الدعوى الجنائية التي تخضع لها هذه الأعمال". ويُقابل ذلك نص المادة ٢٢١ من قانون الإجراءات الجنائية المصري والمادة ١٤٨ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، والتي بموجبهما تختص المحكمة الجزائية بالفصل في جميع المسائل التي يتوقف عليها الحكم في الدعوى المرفوعة أمامها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك^(٣٠). وقد اعتبر نص المادة ١١١-٥ من قانون العقوبات الفرنسي أن الدفع بعدم مشروعية القرارات الإدارية، ومنها قرارات الضبط الإداري اللاتحجية والفردية يُعد مسألة سابقة ولازمة للفصل في الدعوى الجنائية يختص بها القاضي الجنائي، ولا يجوز أن يقترن بطلب وقف الفصل في الدعوى الجنائية حين الفصل فيه من القاضي الإداري؛ باعتباره من المسائل الأولية التي يختص بها القاضي الجنائي^(٣١)، وعند تقديره عدم مشروعية قرار فردي أو لائحة لصدورها عن سلطة لا تملك إصدارهما، أو إذا وقع فيهما تجاوز للنطاق المخول لهما، فإنه يمتنع عن تطبيقهما ولا يجوز له الحكم بإلغاء تلك اللائحة أو القرار؛ لأن هذا يدخل في اختصاص القضاء الإداري^(٣٢) وليس القضاء

(٣٠) راجع د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة، المحاكمة والحكم وإشكالات التنفيذ وطرق الطعن في الأحكام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ١٤٣٩ هـ - ٢٠١٨ م، بند ٨١ ما بعده ص ٨٦ وما بعدها، وبخصوص الدفع بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري أمام القضاء الجنائي، راجع د. محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، بدون دار نشر، ١٤٢٨ هـ - ٢٠٠٧ م، ص ١٦٣ وما بعدها.

(٣١) ولذلك يجري قضاء محكمة النقض الفرنسية على نقض الحكم الجنائي الذي قضى بإحالة مسألة مشروعية اللوائح والقرارات الإدارية التي تنص على مخالفات وعقوبات جنائية؛ إلى مجلس الدولة لبحثها كمسألة أولية يلزم الفصل فيها للحكم في الدعوى الجنائية.

cass crim 7 - 1 - 1944. S. 1944. 1. 112;12—3-1999B. N146;27-12 -2018. D2019. P233. وفي هذا الفرض إذا أخطأت المحكمة الجنائية وأوقفت الدعوى الجنائية انتظاراً للفصل في المسألة الأولية من مجلس الدولة؛ فإن مجلس الدولة يستجيب لهذا الطلب ولا يمتنع عن بحث المسألة الأولية استناداً إلى أن من واجب المحكمة الجنائية بحث هذه المسألة الأولية دون إحالة. C. E. 18 - 11 - 1959. Growitz. D. 1960. P47 (٣٢) ويلتزم القاضي الجنائي باحترام حجية الأحكام الباتة الصادرة من القضاء الإداري بإلغاء لوائح وقرارات الضبط

الجنائي^(٣٣). كما أنه ليس له أن يُناقش عدالة العقوبات المنصوص عليها في كل منها^(٣٤). وليس له أيضاً البحث في دستوريته. وإنما له حق طلب بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً وهو بصدد دعوى معروضة عليه، بمقتضى أحكام الفقرة الثالثة من المادة ٩٩ من الدستور الاتحادي والمادة ٢٣/٢، ٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ م^(٣٥).

وتطبيقاً لذلك فإنه طبقاً لقانوني العقوبات والإجراءات الجنائية المصريين، كان عضو النيابة العامة قبل إصدار الأمر الجنائي^(٣٦) بالغرامة الجنائية المقررة للمخالفة التي رفض المخالف التصالح^(٣٧) بدفعها، يأخذ أركان الفعل المؤثم من لائحة الضبط الإداري؛ بينما يأخذ تحديد العقوبة من نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات؛ ولذلك كان يقوم بمراجعة صحة لائحة الضبط الإداري ومدى مطابقتها للقانون؛ كي يُصدر أمراً جنائياً بعقوبة الغرامة المقررة على هذه المخالفة، وعند سقوط الأمر الجنائي باعتراض المتهم عليه وحضوره جلسة نظر المحكمة الدعوى الجنائية، فإنها تفحص صحة لائحة الضبط الإداري قبل صدور حكمها في موضوع الدعوى الجنائية، وطبقاً لقانون إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية المصري يأخذ عضو النيابة العامة أركان الفعل المؤثم من مخالفة التدابير الصادرة بها قرار رئيس مجلس الوزراء أو القرارات الصادرة من اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية تنفيذاً لهذا القرار،

الإداري؛ لعدم مشروعيتها، والتي تتضمن عقوبات على من يُخالف أحكامها. راجع د. عبد المنعم عبدالعظيم جيرة: آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص ٢١٨ وما بعدها. لأنه بهذا الحكم البات يُلغئها، انتفى الوجود القانوني لها.

(33) Cass crim 22 -11-2019 B. N203.

(٣٤) د. رءوف عبيد: مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، دار الفكر العربي ١٩٧٩، ص ١١١.

(٣٥) اتحادية عليا، الدائرة الدستورية، ٢٧/٩/٢٠٢١، الدعوى رقم ٣ لسنة ٢٠٢١ دستوري. .

(٣٦) طبقاً للمادة ٣٢٥ مكرراً/٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصري يكون إصدار الأمر الجنائي وجوبياً على عضو النيابة العامة في المخالفات وفي الجرح المعاقب عليها بالغرامة وحدها التي لا يزيد حدها الأقصى على خمسين جنيه، والتي لا يرى حفظها. (٣٧) طبقاً للمادة ١٨ مكرراً من قانون الإجراءات الجنائية المصري يجوز للمتهم التصالح في المخالفات.

كما يأخذ العقوبة من هذا القانون قبل إصدار الأمر الجنائي عند رفض التصالح المنصوص عليه في المادة ٧ من هذا القانون، بينما يقوم القاضي الجنائي قبل إصدار الأمر الجنائي في بعض المخالفات طبقاً للمادة ٥٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، وكذلك القاضي الإداري بالمحاكم الاتحادية طبقاً للنظام القانوني الإماراتي بالبحث في شرعية اللائحة والامتناع عن تطبيقها عند مخالفتها للدستور أو القانون، بينما تخرج الرقابة على دستورية القانون عن اختصاص النيابة العامة وكذلك عن سائر المحاكم فيما عدا المحكمة التي خصها الدستور بهذا الاختصاص، وهي المحكمة الاتحادية العليا.

١٣- القانون هو المصدر الوحيد للتجريم والعقاب طبقاً للدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة:

اتفاقاً مع أغلب التشريعات التي تجعل القانون هو المصدر الوحيد للنص على الجرائم جميعها والعقوبات المقررة عليها، خلا قانون العقوبات الاتحادي الملغي وكذلك المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠٢١ م بإصدار قانون الجرائم والعقوبات من نص على أن من يُخالف أحكام اللوائح العامة يُجازى بالعقوبات المقررة بتلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبة المقررة للمخالفة المنصوص عليها في هذا القانون؛ لأن الدستور الاتحادي حصر شرعية الجرائم والعقوبات في القانون؛ فقد نصت المادة ٢٧ منه، على أن " يُحدد القانون الجرائم والعقوبات... ". ولم يرد النص فيه على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون ". مما يعني أنه لا يجوز التجريم والعقاب استناداً إلى اللوائح، واتساقاً مع ذلك نصت المادة الأولى من كل من قانون العقوبات الاتحادي الملغي وقانون الجرائم والعقوبات، على أن " تسري في شأن جرائم القصاص والدية أحكام الشريعة الإسلامية، وتُحدد الجرائم الأخرى والعقوبات المقررة لها وفق أحكام هذا القانون والقوانين العقابية المعمول بها ". وإن كانت المادة ٣١ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي الخاصة بتحديد عقوبة المخالفة (ويُقابلها نص المادة ٣٠ من قانون العقوبات الاتحادي الملغي) جاءت بصيغة مغايرة للنص الخاص بعقوبة الجنائيات والجنح؛ فهي صيغة تسمح بأن تكون اللوائح مصدراً لتجريم المخالفات؛ خلافاً للنص الدستوري ونص

المادة الأولى من ذات القانون، فقد نصت المادة ٣١ على أن " تُعد مخالفة كل فعل أو امتناع معاقب عليه في القوانين أو اللوائح بعقوبة أو أكثر من العقوبات الآتية : ١- الحجز مدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد على عشرة أيام، ويكون الحجز بوضع المحكوم عليه في أماكن تخصص لذلك. ٢- الغرامة التي لا تزيد على (١٠٠٠٠) عشرة آلاف درهم ". غير أنه لم يتم تفعيل هذه المادة بالنص على عقوبة جزائية على مخالفة اللوائح الإدارية؛ لأن إحدى العقوبتين المقررتين على المخالفة طبقاً لقانون الجرائم والعقوبات هي عقوبة الحجز وهي عقوبة سالبة للحرية^(٣٨)؛ خلافاً لقانوني العقوبات الفرنسي والمصري فقد ألغيا عقوبة الحبس في المخالفات؛ ولهذا تكتفي القوانين واللوائح الاتحادية بالجزاءات الإدارية على المخالفات الإدارية؛ وهذا ما أخذ به القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية^(٣٩) في الحكومة الاتحادية، فقد خلا من نص على عقوبة جزائية على المخالفات الإدارية، كما صدر قرار مجلس الوزراء بشأن لائحة ضبط مخالقات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد -١٩) متفقاً مع هذا القانون؛ حيث نصت المادة ٣/١، ٢ من هذه اللائحة على الجزاء الإداري الذي يُوقع على المخالفين لهذه التدابير، بفرض غرامة إدارية لا تقل عن ٥٠٠ درهماً ولا تزيد عن ٥٠ ألف درهم، على أن تُضاعف الغرامة في حال التكرار لمرة واحدة فقط، وأن يتم إحالة المخالف إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية إذا ارتكبت للمرة الثالثة، ويتم في جميع الأحوال تحميل المخالف للنفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة، وإغلاق المنشأة المخالفة لمدة لا تزيد عن ٦ أشهر قابلة للتمديد ". وإن كان هذا لا يمنع من النص على عقوبة جنائية في

(٣٨) وإن كانت محكمة النقض الفرنسية - في ظل سريان قانون العقوبات الملغى الذي كان ينص على عقوبة الحبس على المخالفة - قضت بأنه يجوز للوائح أن تُحدد العقوبات المقررة للمخالفات ولو تضمنت عقوبة الحبس. 1974. p 269 - D - 11 1973 - cass crim 28. خلافاً لما قرره المجلس الدستوري الفرنسي بأن تحديد المخالفات وعقوباتها تدخل في المجال اللاتحي شريطة ألا تتضمن تدابير مقيدة للحرية 1973-11-28 - du73 - Dec. (٣٩) وهي طبقاً للمادة الأولى (تعريف) من هذا القانون، أي من الجزاءات المقررة وفقاً لأحكام المادة ٣ من هذا القانون.

قانون العقوبات أو أي قانون آخر على مخالفة اللوائح أو القرارات الإدارية الصادرة تنفيذاً لها؛ حيث يكون مصدر التجريم هو القانون وهو ما يتفق وأحكام الدستور.

١٤- اللوائح والقرارات الإدارية تُعد مصدراً غير مباشر للتجريم دون العقوبة في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة:

يجوز أن تكون اللوائح مصدراً غير مباشر للتجريم؛ لأنه يجوز الرجوع إلى غير القانون من أجل تحديد عناصر بعض الأفعال التي جرمها؛ حيث يكون القانون متضمناً بذاته التجريم والعقاب، ولكنه يُحيل في تحديد بعض عناصر الجريمة إلى اللوائح والقرارات الإدارية؛ لعدم إمكانية وضع كافة تفاصيل التجريم في القانون. ولذلك قد يكفي بوضع نصوص عامة، تاركاً أمر التفاصيل للوائح والقرارات الإدارية استناداً إلى القانون؛ ولأن هذه اللوائح والقرارات الإدارية تكون بحاجة إلى عقوبات منصوص عليها في القانون تُوقع على مخالفي أحكامها لضمان احترامها وعدم الخروج عليها، وعندئذ تكون النصوص القانونية بمثابة تشريع على بياض، *loi en blanc* (٤٠). وهو ما يُعد تفويضاً تشريعياً في بعض عناصر التجريم؛ على ألا يمتد ذلك إلى العقاب؛ فهذا مصدره الحصري هو القانون؛ احتراماً لمبدأ الشرعية الجنائية الذي مصدره الدستور؛ ولأنه في مجال العقاب لا مبرر لإعطاء السلطة التنفيذية اختصاصاً في تحديده؛ لأنه لا يحتاج إلى تفاصيل يضيق عنها القانون.

وبالمثل يجوز أن تكون القرارات الإدارية مصدراً غير مباشر للقاعدة الجنائية، من ذلك المادة ٢٩٤ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي، التي نصت على أن "يُعاقب بالحبس كل موظف عام استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو

(٤٠) راجع د. أحمد شوقي عمر أبوخطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء الأول، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٦٣ وما بعدها، د. رنا إبراهيم العطور: الموسوعة الجنائية، شرح قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، القسم العام، معهد التدريب والدراسات القضائية، وزارة العدل، سلسلة الدراسات القانونية، ٢٠١٦، بنود ١٤٥-١٤٧ ص ١٧٤-١٧٥.

القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من جهة قضائية مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الضرائب أو الرسوم المقررة للحكومة^(٤١). فهذا النص يتطلب لقيام هذه الجريمة - من ضمن ما يتطلبه - أن يكون ثمة لائحة أو قرار إداري صادر من الحكومة؛ أي صادرًا من السلطة التنفيذية، واستعمل الموظف سلطته في وقف أو تعطيل تنفيذه؛ وبذلك تكون اللائحة وكذلك القرار الإداري قد أسهما في تكوين القاعدة الجنائية التي هي مصدر مباشر للتجريم والعقاب.

وقد طبق المشرع الاتحادي هذا التفويض للسلطة التنفيذية في تحديد بعض عناصر الجريمة، في المرسوم بقانون اتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١١ م في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، المعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٣ م، والمرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ م، بصدد الجرائم التي تُعد جنحة، فقد نصت المادة ٤٠ منه على أنه "٢ - ٢ - أخل عمداً بالواجبات والتعليقات المكلف بها وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له. .. ٤ - منع أو عرقل فرق العمل المشكّلة وفق أحكام هذا المرسوم بقانون من تأديتها واجباتهم المنصوص عليها وفي اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له. .."^(٤٢). وكذلك فعل المشرع المصري في قانون إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، فطبقاً للمادة ٥ من هذا القانون يُعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد على عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من خالف أيّاً من التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر وفقاً لنص المادة (١) من هذا القانون أو القرارات الصادرة من اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية تنفيذاً لهذا القرار؛ حيث منحت هذه المادة الحكومة اتخاذ خمسة وعشرين إجراءً احترازياً لمواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، أبرزها تعطيل الدراسة. وهذه

(٤١) ويُقابل ذلك نص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري، راجع في ذلك، د. جلال ثروت: نظم القسم العام في قانون العقوبات، الجزء الأول، نظرية الجريمة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، بند ٢٩ ص ٤٦.
(٤٢) انظر ما سيأتي في تطبيق هذا النص بند ٦١.

الإحالة من القانون إلى اللوائح والقرارات في التجريم؛ تُعد بمثابة تفويض من المشرع لسلطة إصدار اللوائح والقرارات في تحديد السلوك الإجرامي بصدد الجرائم المشار إليها، وإن تطلب هذا القانون عرض هذه التدابير على مجلس النواب للموافقة عليها.

ولا يُعد دور اللوائح والقرارات في تحديد بعض عناصر الجريمة المنصوص عليها قانوناً أمراً مقصوداً عليهما؛ حيث يُمكن الرجوع إلى المصادر غير المكتوبة من أجل تحديد عناصر بعض الجرائم، كما لو كانت هذه العناصر مستمدة من العرف، من ذلك جريمة الفعل الفاضح والمخل بالحياء التي تستلزم لوقوعها ارتكاب فعل مخل بالحياء (م ٤١١ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي، م ٢٧٨، م ٢٧٩ من قانون العقوبات المصري) حيث يلزم الرجوع إلى العرف لتحديد مفهوم الأفعال المخلة بالحياء العام؛ لأن القانون لم يُحدد المقصود بذلك^(٤٣)، وكذلك الشأن بالنسبة للأمور التي تجعل الشخص محلاً للآذراء التي تقوم جريمة القذف بإسنادها إلى شخص ما (م ٤٢٥ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي، م ٣٠٢ من قانون العقوبات المصري).

١٥ - تطبيق نظام الجزاءات الإدارية في قرار مجلس الوزراء بفرض التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا بدلاً من العقوبات الجنائية:

أخذ المشرع اللائحي بالجزاءات الإدارية عوضاً عن عدم النص على عقوبات جنائية على مخالفة هذه التدابير في القوانين العقابية - كأصل عام - وهو ما يُعد تطبيقاً لنظام الجزاءات الإدارية التي تُوقع بواسطة الإدارة، فضلاً عن تحميل المخالف نفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة؛ حيث أثر المشرع اللائحي عدم السير في إجراءات إصدار قانون يُعاقب جنائياً على مخالفات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، مكتفياً بجزاءات إدارية مالية متمثلة في الغرامة وغير مالية متمثلة في غلق المنشأة المخالفة وحجز السيارة، مع تحميل

(٤٣) تطبيقاً لهذا قضت محكمة النقض المصرية قديماً بأن القانون يُعاقب على كل فعل مخل بالحياء، غير أن تقدير الأفعال من هذا القبيل يختلف باختلاف الأوساط والبيئات واستعداد أهليها وعاطفة الحياء عندهم. نقض مصري ١٩٢٩/٤/١٨ مجموعة القواعد القانونية ج-١ رقم ٢٣١ ص ٢٧٠.

المخالف نفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة، تُوقع بواسطة الإدارة، وتتم بإجراءات إدارية، يجوز التظلم منها أمام النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث، كما تخضع لرقابة القضاء، خلافاً للعقوبة الجنائية التي تخضع لمبدأ قضائية العقوبة طبقاً للمادة ٢٨ من الدستور، وكذلك التدابير الجنائية؛ فقد كانت المادة ٤ من قانون العقوبات الاتحادي (الملغي)، تنص على أن "لا يفرض تدبير جنائي إلا في الأحوال وبالشروط المنصوص عليها في القانون، وتسري على التدابير الجنائية الأحكام المتعلقة بالعقوبات مالم يوجد نص على خلاف ذلك". بينما نصت المادة ١٣٤/١ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي، على أن "لا يجوز أن توقع التدابير المنصوص عليها في هذا الباب على شخص دون أن يثبت ارتكابه لفعل يعده القانون جريمة وكانت حالته تستدعي تطبيق هذا الإجراء حفاظاً على سلامة المجتمع".

والأخذ بالجزاءات الإدارية يؤدي إلى الحد من التجريم العقابي؛ حيث يكون الفعل مشروعاً طبقاً لقانون العقوبات، ولكن يظل غير مشروع إدارياً طبقاً للوائح الإدارية التي تنص على جزاءات إدارية مالية أو غير مالية توقع بواسطة الإدارة، وتتم بإجراءات إدارية تحت رقابة القضاء^(٤٤). وهو نظام يقترب كثيراً من قانون العقوبات الإداري والذي يقوم على عدم تجريم الفعل أو الامتناع طبقاً لقانون العقوبات^(٤٥)، ولكنه يكون غير مشروع طبقاً لقانون آخر، بالنص على جزاءات إدارية توقع بواسطة

(٤٤) وإن كان هذا لا يحول دون أن يُشكل الفعل جريمة جنائية ومخالفة إدارية طبقاً لنص المادة ٥ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، والمادة ٣/٢ ب من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (١٩٨) وهذا ما سنتناوله في المطلب الثالث من المبحث الرابع.

(٤٥) ولهذا فإنه لا يصح لدينا ما ذهب إليه رأي بأن القانون الجنائي الإداري أساسه هو نظام التصالح بين جهة الإدارة والأفراد الذين يرتكبون جرائم أجاز فيها القانون التصالح للحيلولة دون اتخاذ الإجراءات الجنائية. د. عبد الرؤوف مهدي: شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، ٢٠١١، بند ٢٢ ص ٥١ - ٥٢. وسندنا في ذلك = أن التصالح لا يُعد تطبيقاً لفكرة قانون العقوبات الإداري؛ لأن الفعل يُشكل جريمة طبقاً لقانون العقوبات؛ وإنما يُعد سبباً لإنهاء الدعوى الجنائية دون حكم أو وقف تنفيذ العقوبة بعد صدور حكم بات بالإدانة.

الإدارة^(٤٦). وهو ما يُنادي به أحد الشراح^(٤٧) في الفقه القانوني الإماراتي؛ لإفساح المجال لتطبيق نظام الحد من العقاب في القوانين العقابية الخاصة. خلافاً لمن كان يعترض قديماً^(٤٨) على ذلك بالقول بأن وجود قطاع من قانون العقوبات لحماية المصالح الإدارية يصلح للتمييز بين قطاعاته المختلفة، ولكنه لا يصلح للفصل بينها وتقسيمه إلى أجزاء مختلفة؛ مما يؤدي إلى وحدة قانون العقوبات.

١٦- الجزء الإداري ذو طبيعة وقائية وعقابية عند الإخلال بالنظام العام وهو أكثر فعالية وسرعة لتحقيق هذا الغرض من العقوبة الجنائية:

النص في قانون العقوبات على عقوبة مقررة على مخالفات الضبط الإداري - بالنسبة لتشريعات التي تنص عليها - قد لا تُقدم للسلطة الإدارية الضمانات الكافية للحفاظ على النظام العام في كل الأحوال؛ ولذلك تلجأ السلطة الإدارية إلى نوعين آخرين من الإجراءات: أولهما أن تتولى بنفسها تنفيذ قراراتها بأعمال مادية أكثر سرعة وأشد فعالية؛ حماية للنظام العام من تعرضه للخطر المحقق لو التجأت الإدارة إلى القضاء في جميع الأحوال؛ للحصول على حكم قضائي بالعقوبة المقررة قانوناً، إعمالاً لمبدأ قضائية العقوبة، وستتناول ذلك تفصيلاً في موضعه^(٤٩)، وثانيهما أن تلجأ الإدارة إلى توقيع جزاء إداري من تلقاء نفسها - أي دون لزوم اللجوء إلى القضاء - عند الإخلال بالنظام العام؛ ولذلك يكتسب الجزاء صفته الإدارية اعتداداً بالطبيعة الإدارية للجهة التي تختص باتخاذها. والسرعة التي يتميز بها الجزاء الإداري في اتخاذها، والبطء الذي يتصف به الجزاء الجنائي في الحكم به؛ يجعل الأول أبلغ في تحقيق الأثر الرادع،

(٤٦) راجع في الموضوع: د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٠، بند ١ ص ٩ وما بعدها.

(٤٧) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري وسلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع مصر، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣ م، بدون دار نشر، ص ٢٩٩.

(٤٨) د. سمير الجزوري: الغرامة الجنائية دراسة مقارنة في الطبيعة القانونية للغرامة وقيمتها العقابية، ١٩٦٧، بند ٦٧ ص ١٠٨ - ١٠٩.

(٤٩) بند ٤٨.

وأجدى في مواجهة المخالفات القانونية البسيطة^(٥٠).

والإدارة وهي تُمارس سلطة الجزاء تقوم بعمل من الناحية الموضوعية من الأعمال القضائية، ولكنه لا يُعد سلباً لاختصاص قضائي ولا تدخلاً في شئونه؛ لأنها تقوم بذلك مقيدة بقيد احترام الضمانات التي تُحاط بتأدية هذا العمل قضائياً. فضلاً عن أنها تخضع في ممارستها لهذا العمل لرقابة القضاء. ومع أن شرعية الجزاء الإداري تقتضي أن يكون هناك سلطة مشرعة تقرره وأخرى مطبقة تقوم بتنفيذه على الوقائع المخالفة للقانون؛ غير أن هناك من الاعتبارات العملية التي تُبرر ألا يقتصر دور السلطة التنفيذية على تطبيقه، وإنما يكون لها أيضاً دوراً في إنشائه^(٥١).

وهذا الجزاء الإداري ليس عقوبة جنائية عن جريمة وقعت، ولكنه إجراء وقائي لمنع إخلال بنظام عام لم يقع بعد أو في سبيله إلى الوقوع؛ وإن كانت بعض الجزاءات الإدارية كالإبعاد الإداري للأجانب عن إقليم الدولة والغرامة الإدارية وإغلاق المنشأة فيها جانب عقابي، ومن هنا يُعد الجزاء الإداري هو أخطر أساليب الضبط الإداري وأكثر فعالية وسرعة في المحافظة على النظام العام.

ومع ذلك لا يتجرد النص على العقوبة الجنائية على مخالفة تدابير الضبط الإداري من كل أهمية؛ حيث تبدو أهميته عند عدم تنفيذ المخالف للجزاء الإداري، وكانت طبيعته لا تتفق مع التنفيذ الجبري المباشر كالغرامة الإدارية؛ أو انتفت الشروط الواجب توافرها لهذا التنفيذ؛ عندئذ تبدو أهمية النص على عقوبة جنائية يُمكن توقعها بحكم قضائي أو بأمر جزائي على من يرفض تنفيذ القرار الضبطي، وإلا خضع الشخص للإكراه البدني، كما سيأتي تفصيلاً فيما بعد^(٥٢). مما حدا بأحد

(٥٠) راجع د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ن ٢٠٠٠، بند ١١ ص ٣٠.

(٥١) في هذا المعنى

LUCHAIRE. F; la protection constitutionnelle des droits et des libertés, Paris, Economica 1987 p389-399.

(٥٢) انظر بند ٥١.

الشرح^(٥٣) إلى تقييد النص على عقوبة جنائية في القوانين العقابية عند مخالفة التنظيم الوقائي في لوائح الضبط الإداري؛ لأن هذا من شأنه أن يتوصل التنظيم الضابط عن طريق التهديد بالعقوبة الجنائية إلى تفادي الإخلال بالنظام العام؛ بإلزام المخاطبين بأحكامها باتباع ما رسمته من تنظيم وقائي؛ وإلا حق عليهم العقاب الجنائي؛ لأنهم بمخالفتها يكونون قد أنشأوا وضعاً مهدداً للنظام العام. وهذا ما كان يوصي به أيضاً أحد شراح القانون الإماراتي^(٥٤) - قبل النص على الجزاءات الإدارية على مخالفة لوائح الضبط - بتضمين قانون العقوبات الاتحادي - قبل إلغائه بقانون الجرائم والعقوبات الاتحادي - نصاً يضع عقوبة عامة على مخالفة أحكام لوائح الضبط الإداري التي لا تُحدد جزاءً على مخالفة أحكامها؛ حتى لا تكون معطلة دون تنفيذ.

١٧- تدابير الضبط الإداري للحد من انتشار فيروس كورونا تخرج عن إطار الضبط

القضائي:

تطبيقاً للمادة ٢/٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية؛ فيما نصت عليه "تُحدد اللوائح الإدارية الجهات الاتحادية المكلفة بتطبيق الجزاءات الإدارية وإجراءات تنفيذها". حدد قرار مجلس الوزراء المشار إليه جهات المراقبة والضبط لهذه المخالفات، فقد نص في المادة ١/٢ منه، على أن "تتولى وزارة الداخلية والقيادات العامة للشرطة في الدولة ومأموري الضبط القضائي المختصين في الجهات الحكومية الاتحادية والمحلية المعنية كل حسب اختصاصه، التالي: (١) - مراقبة مدى التزام الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالتدابير الاحترازية والإجراءات الوقائية والتعليقات والواجبات بشأن الحفاظ على الصحة والسلامة للوقاية من خطر انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) والصادرة من وزارتي الصحة ووقاية المجتمع والداخلية والهيئة الوطنية

(٥٣) د. سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٥٤) د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإماراتي وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، النشر العلمي - جامعة الشارقة، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م، ص ١٤١.

للتوارئ والأزمات والكوارث. (٢) التنبيه والتوجيه للالتزام بالتدابير والتعليمات ورصد المخالفات التي تقع لها ويجوز أن يكون التنبيه أو التحذير المشار إليه مطبوعاً. (٣) تحرير تقرير بالمخالفة في حال رفض الاستجابة للتنبيه والتوجيه متضمناً بيانات المخالف ونوع المخالفة ونوع الجزاء الإداري المفروض وتاريخ المخالفة ووقتها مع إرفاق أية مستندات دالة عليها".

وفي هذا النص أسبغ المشرع اللائحي وصف مأموري الضبط القضائي على مأموري الضبط الإداري الذين يباشرون مراقبة التزام الأشخاص بالتدابير الاحترازية والإجراءات الوقائية والتعليمات والواجبات بشأن الحفاظ على الصحة والسلامة للوقاية من خطر انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) مع أن الضبط القضائي يكون بعد ارتكاب الجريمة بهدف البحث عن مرتكبها وجمع معلومات عن ظروف ارتكابها وتحرير تقرير بالواقعة وإحالة الأوراق إلى النيابة العامة، بينما يكون الضبط الإداري قبل ارتكاب الجريمة أو قبل ارتكاب أي فعل يُمثل إخلالاً بالنظام العام حتى ولو لم يُشكل جريمة طبقاً لقانون العقوبات؛ وقد تستمر مهمته حتى بعد وقوع الإخلال بالنظام العام؛ وذلك لوقفه ومنع تفاقمه واستفحال خطره. ولذلك فإن العبرة في التكليف القانوني للعمل، هل هو من أعمال الضبط الإداري أو من أعمال الضبط القضائي، هي بطبيعة موضوعه وهدفه، دون ما نظر للوصف الذي تخلعه عليه الإدارة، وقد يكون الاحتياط وتوقي الجريمة والعمل على منعها أشد وقعاً في حماية أمن المجتمع واستقراره؛ ولأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية بقرار لائحي أن تُنظم أية خصومة جزائية، سواء من حيث إجراءاتها أو من حيث الإحالة إلى المحاكم أو الاختصاص بنظرها؛ لمخالفة ذلك للشرعية الإجرائية الجزائية (م ٢٨ من الدستور) ولا يصلح لذلك أيضاً التعليمات العامة للنيابات؛ فالقانون هو المصدر الوحيد للإجراءات الجزائية. ولأن هذه التعليمات -على حد تعبير محكمة النقض المصرية- تُخاطب النيابة العامة لتوضيح كيفية إدارة العمل ولا يترتب على مخالفتها بطلاناً إلا إذا خالفت القانون؛ إذ الأصل الواجب اتباعه هو القانون (٥٥).

(٥٥) نقض نصري ٢٥/١٢/٢٠١٩، الطعن رقم ١٦٦٦٩٣ لسنة ٨٧ ق.

وما نص عليه المشرع اللائحي في هذا الصدد يأتي اتساقاً مع ما أخذ به قانون الشرطة الاتحادي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ م بعدم التفرقة بين مأموري الضبط القضائي ومأموري الضبط الإداري؛ حيث يجمع رجال الشرطة بين وصفي الضبطية القضائية والضبطية الإدارية. تطبيقاً لهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن جهاز الشرطة في الدولة المنظم بالقانون الاتحادي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ م، لم يُفرق بين صنفين من الضابطة في صلب القانون، وهما الضابطة الإدارية والضابطة العدلية، على الرغم من الاختلاف بينهما؛ إذ الضابطة العدلية هي التي تحول دون وقوع الجرائم، وذلك بمراقبة الأشخاص المشتبه فيهم وتنفيذ القوانين التي تمنع حمل السلاح والمتاجرة بالمواد السامة والمحافظة على الأملاك والقيام بالدوريات وبث العيون لتقصي آثار المجرمين، وغير ذلك من الأمور التي تسهر على حفظ النظام في المجتمع، بينما الضابطة العدلية هي التي تُثبت وقوع الجرائم وجمع أدلتها لتأمين عقوبة فاعليها بواسطة المحاكم^(٥٦). كما عدت المادة ٣٣ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي مأموري الضبط القضائي وذكرت من بينهم ضباط الشرطة وصف ضباطها وأفرادها، وإن أضافت المادة ٣٤ طائفة أخرى من الموظفين يجوز تحويلهم صفة مأموري الضبط القضائي بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص أو السلطة المختصة، بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دائرة اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال ووظائفهم. ومع ذلك يخضع كل من الضبط القضائي والضبط الإداري لأحكام قانونية مختلفة؛ كما تختلف الصفة القانونية للقائم بهما؛ بناءً على ما إذا كان ضبطاً قضائياً أو ضبطاً إدارياً.

(٥٦) اتحادية عليا، نقض جزائي ١٢/٧ / ١٩٨٨ مجموعة الأحكام الصادرة عن الدائرة الجزائية والشرعية الجزائية، المكتب الفني بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، س ١٠ رقم ٣٧ ص ٢٠٣ - ٢٠٤.

المبحث الثاني

تفويض النائب العام الاتحادي في تحديد المخالفات

التي ينطبق عليها أحكام قرار مجلس الوزراء والجزاءات الإدارية المقررة عليها

١٨- تقسيم:

يشتمل هذا المبحث على مطلبين: المطلب الأول: القواعد الحاكمة لتفويض النائب العام الاتحادي في هذا الاختصاص. المطلب الثاني: ممارسة النائب العام الاتحادي لهذا الاختصاص يأتي في إطار الضبط الإداري.

المطلب الأول

القواعد الحاكمة لتفويض النائب العام الاتحادي في هذا الاختصاص

١٩- أساس تفويض النائب العام الاتحادي في تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية المقررة

عليها:

إعمالاً للتفويض في مفهومه العام وهو أن تُكلف سلطة إدارية سلطة إدارية أخرى بأن تؤدي بدلاً منها جزءاً من اختصاصها عند تقديرها الظروف المبررة لذلك، وإعمالاً لنص المادة ٢ / ٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، والتي نصت على أن " تُحدد اللوائح الإدارية الجهات الاتحادية المكلفة بتطبيق الجزاءات الإدارية، وإجراءات تنفيذها ". ولأن من المقرر أنه " لا تفويض بغير نص " بما مؤداه أنه إذا كان قانوناً معيناً قد تضمن النص على أن يكون التفويض في الاختصاصات المقررة به وفقاً لأحكامه؛ فإنه لا يجوز التفويض إلا بالنسبة للاختصاص أو الاختصاصات التي ينص هذا القانون على التفويض فيها؛ إعمالاً لقاعدة أن الخاص يُقيد العام، وباعتبار أن إعمال الخاص

مقدم على أعمال العام^(٥٧). كما أن القاعدة العامة في مجال القانون العام أنه إذا أنط القانون باختصاصات لسلطة معينة؛ فلا يجوز لها أن تنزل عنها أو تُفوض غيرها إلا إذا أجاز القانون لها ذلك؛ لأن هذه الاختصاصات ليست أعمالاً خاصة يملك المنوط بها التصرف فيها، وإنما هي أعمال الدولة عُنت القوانين واللوائح بتحديد السلطات المختصة بها ونظمت طريق أدائها^(٥٨). لما كان ذلك؛ فقد فوض مجلس الوزراء النائب العام الاتحادي في تحديد المخالفات وقيمة الغرامات المقررة قرين كل مخالفة على ألا تتجاوز الحد المشار إليه؛ بالإضافة إلى مدة غلق المنشأة، فقد نصت المادة ٣/٣ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، على أن "ويُحدد بقرار من النائب العام الاتحادي في ضوء ما تُصدره الجهات المشار إليها بالمادة ١/١ من هذا القرار، المخالفات التي ينطبق عليها أحكام هذا القرار وقيمة الغرامة لكل منها على ألا تتجاوز الحد المشار إليه في هذه المادة بالإضافة إلى مدة الغلق للمنشأة المخالفة". فقد قدّر المشرع اللائحي أن أعمال أحد ضوابط إقرار الجزاءات الإدارية، المنصوص عليها في المادة ٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، وهو الضابط الثالث " أن تتناسب هذه الجزاءات مع جسامته المخالفات الإدارية". يستلزم تفويض شخص على رأس إحدى الجهات الاتحادية في الدولة وهو النائب العام الاتحادي؛ بهاله

(٥٧) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠١١/١١/١٦ مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية، المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا، المنشورات الحقوقية، صادر، من يناير حتى ديسمبر ٢٠١١، رقم ٦٥ ص ٢٥٥-٢٥٦. وفي هذا الحكم أضافت المحكمة بأنه لما كان ذلك، وكان قانون قوة الشرطة والأمن رقم (٢١) لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته (وهو قانون خاص) في مادته التاسعة والثمانين قد قصر سلطة إنهاء خدمات منتسبي قوة الشرطة والأمن على وزير الداخلية ولم تُجْز له تفويض غيره في هذا الاختصاص؛ ومن ثم فلا وجه للتمسك بقانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء (وهو قانون عام) كما لا يجوز التحدي بنصوص تشريعية أدنى من قانون قوة الشرطة والأمن كالتقرارات الوزارية الواردة في وجه النعي.

(٥٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ١٠/١٠/١٩٩١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، مجلس الدولة، س ٣٧ (١٩٩٨) العدد الأول من أول أكتوبر ١٩٩١ إلى آخر فبراير ١٩٩٢، القاعدة ٢٦/أص ٤٧٠.

له من معرفة قانونية وخبرة قضائية واستقلال عن باقي الأجهزة الاتحادية في الدولة، في القيام بتحديد هذه المخالفات وقيمة الغرامة المقررة على كل منها على ألا تتجاوز الحد الذي قرره مجلس الوزراء؛ وحتى يكون قراره في هذا الشأن قراراً قابلاً للتعديل والتغيير على ضوء ما يظهر من متغيرات في اكتشاف مخالفات جديدة أو جسامه بعضها؛ أو تعديل جزاءاتها الإدارية على ضوء ما يُظهره التطبيق العملي ومدى التزام الأفراد بالتدابير الاحترازية؛ مما يستلزم إعادة النظر في هذا القرار باستمرار، وهذا ما قام به النائب العام الاتحادي فعلاً من تعديل قراره في هذا الشأن؛ فقد أصدر جدولين معدلين لهذا القرار؛ يضاف إلى ما تقدم أن المشرع اللاتحي اختار النائب العام الاتحادي حتى يكون قراره في هذا الشأن مطبقاً في كل إقليم الدولة تمشياً مع مناشدة منظمة الصحة العالمية لدول العالم باتخاذ إجراءات عاجلة لمواجهة فيروس كورونا، وأن تتخذ نهجاً شاملاً للحكومة ككل يستند إلى استراتيجية شاملة للوقاية من العدوى وإنقاذ الأرواح وتقليل أثر هذا الوباء إلى أدنى حد ممكن.

٢٠ - عدم جواز تفويض النائب العام الاتحادي غيره من أعضاء النيابة العامة الاتحادية في ممارسة هذا الاختصاص المفوض فيه:

بتفويض مجلس الوزراء للنائب العام الاتحادي في ممارسة هذا الاختصاص، يُعد ملزماً بممارسته بنفسه؛ وعند رفضه العمل بمقتضى قرار التفويض تقوم مسؤوليته الإدارية -بصفته الإدارية لا القضائية- أمام مجلس الوزراء، كما تقوم -بصفته القضائية- مسؤوليته التأديبية والتي تُبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه^(٥٩)، فضلاً عن أنه يُمكن إجباره إدارياً وقضائياً على

(٥٩) يُعد وزير العدل هو الرئيس الإداري للنيابة العامة الاتحادية؛ فقد نصت المادة ٤٣/٢ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ م على أن " ويتبع أعضاء النيابة العامة رؤساءهم بترتيب درجاتهم وينوبون عن النائب العام في ممارسة وظائفهم، وهم جميعاً يتبعون وزير العدل ". كما نصت المادة ٥٧/١ من قانون السلطة القضائية الاتحادية (رقم ٣) لسنة ١٩٨٣ م، على أن " لوزير العدل والشئون الإسلامية والأوقاف والإشراف والرقابة على النيابة العامة وأعضائها ". ومع أنه تُطبق في شأن مساءلة أعضاء النيابة العامة الأحكام المقررة بالنسبة للقضاة المنصوص عليها في المواد من ٤١ إلى ٥٤ من قانون السلطة القضائية الاتحادية (م ٧٢) فإن ثمة حكماً خاصاً بالنسبة للمساءلة التأديبية =

ممارسة الاختصاص المفوض فيه. لما هو مقرر أن المفوض إليه يُعد ملزماً بممارسة الاختصاص المفوض فيه كالتزامه بممارسة اختصاصاته الأصلية؛ باعتباره موظفاً عاماً؛ كما أنه يُمارس هذا الاختصاص مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة؛ ولا يُمارسه لحساب شخص آخر^(٦٠). ولمجلس الوزراء أن يُمارس هذا الاختصاص عند امتناع النائب العام الاتحادي عن ممارسته وكذلك عند ممارسته له. تطبيقاً لهذا فُضي بأنه من المقرر أن التفويض في الاختصاص لا يحجب سلطات الأصيل نهائياً؛ بل للأصيل ممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض، وأن من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يُباشِر عمله تحت مسؤولية من فوضه^(٦١)،^(٦٢).

ويُعد هذا الاختصاص المسند إلى النائب العام الاتحادي بتفويض من مجلس الوزراء من اختصاصات الذاتية له، فلا يجوز لغيره من أعضاء النيابة العامة الاتحادية أن يُمارسه إلا عندما يحل محله^(٦٣)؛ لأن المشرع اللاتحي أسند إليه هذا الاختصاص؛ ليس باعتباره اختصاصاً عاماً

= لرئيس المحكمة الاتحادية العليا والنائب العام، نصت عليه المادة ٢٣ / ١ / ٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، بقولها "تأديب القضاة يكون من اختصاص مجلس تأديب يُشكل برئاسة رئيس المحكمة الاتحادية العليا وعضوية أقدم اثنين من قضاتها. فإذا كان محل المحاكمة هو رئيس المحكمة العليا أو النائب العام تولت الجمعية العمومية للمحكمة مشكلة من جميع أعضائها باستثناء رئيس المحكمة محل المحاكمة - محاكمته تأديبياً - وفي هذه الحالة إذا تساوت الآراء رُجع الجانب الذي فيه الرئيس".

(٦٠) د. محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٣٩٦، وص ٣٩٨. (٦١) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٤ / ٣ / ٢٠٢١، الطعن رقم ١١ لسنة ٢٠٢١ إداري. وفي هذا الحكم أضافت المحكمة بأن من حق الوزير بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور أن يُراقبه في شأن ما فوض فيه، كما أن له أن يُلغي قرار الوكيل الصادر في هذا الشأن؛ لا سيما أن الوزير هو المسؤول عن توجيه الوزارة والإشراف على العمل الإداري بها، وتلك المسؤولية تستتبع أن تكون له السلطة في التعقيب على القرارات الصادرة من المختصين بالوزارة مادام أن القرار لم يكتسب حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل.

(٦٢) راجع في الخلاف الفقهي حول رقابة الأصيل على الاختصاصات المفوض بها، د. محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص ٤٢٠ وما بعدها.

(٦٣) نصت المادة ٤١ / ٢ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، على أن "وإذا كان النائب العام محل محاكمة أو مساءلة تأديبية حل محله من يليه مباشرة من أعضاء النيابة في مباشرة اختصاصاته".

يُمارسه هو بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة دون حاجة إلى توكيل خاص، وإنما أسنده إليه باعتباره اختصاصاً ذاتياً يُمارسه بوصفه رأس النيابة العامة الاتحادية وبصفته التمثيلية لها كضمان إجرائي للضبط الإداري؛ ومن ثم لا يجوز لوكلائه ممارسته، خلافاً لاختصاصه القضائي في الدعوى الجزائية؛ حيث يُمارس نوعين من الاختصاصات في الخصومة الجزائية: أولهما اختصاص عام يتعلق بوظيفته في الدعوى الجزائية، وهذا الاختصاص يُمارسه هو بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة؛ دون حاجة إلى توكيل خاص في كل حالة على حدة؛ عملاً بالمادة (٩) من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، وثانيهما اختصاص ذاتي يُمارسه بصفته التمثيلية للنيابة العامة ثقة فيه كضمان إجرائي؛ ومن ثم لا يجوز لوكلائه ممارسته إلا بتوكيل خاص في كل حالة على حدة.؛ كسلطته في إلغاء الأمر الصادر من النيابة العامة بأن لاوجه لإقامة الدعوى الجزائية في قضايا الجرح في خلال الثلاثة أشهر التالية لصدوره ما لم يكن قد سبق الطعن فيه (م ١١٩ من قانون الإجراءات الجزائية)^(٦٤) أو بتفويض مكتوب في ممارسة أحد اختصاصاته؛ حيث ينص القانون على جواز التفويض في ممارسة هذا الاختصاص^(٦٥). ووجه الاختلاف بين الاختصاصين أن هذا الاختصاص الذي أسنده إليه مجلس الوزراء قد فوضه في ممارسته ولم يسمح له بتفويض غيره، بينما أجاز له هذا القرار في المادة ٢/٢ منه أن يفوض غيره في التحقيق وفرض الغرامات المقررة في هذا القرار على أية مخالفات للمادة (١) من هذا القرار

(٦٤) تطبيقاً لهذا فُضي بأنه إذا كان المشرع قد خول النائب العام وحده إلغاء الأمر بأن لاوجه لإقامة الدعوى؛ فإن إلغاء هذا الأمر من رئيس النيابة يكون على غير سند من القانون، ويكون الأمر بأن لاوجه قائماً لم يُلغ؛ ومن ثم فلا يجوز مع بقاءه إقامة الدعوى عن ذات الواقعة التي صدر الأمر فيها. تمييز دبي ١١/٢/٢٠٠٤ مجموعة الأحكام، المكتب الفني، العدد ١٥ رقم ١٠١ ص ٤٤٥.

(٦٥) تطبيقاً لهذا فُضي بأن مفاد نص المادة ٦ من المرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٨ م في شأن مواجهة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل المنظمات غير المشروعة، أن يتم رفع الدعوى الجزائية قبل مرتكبي الجرائم الواردة في هذا المرسوم بقانون، من قبل النائب العام أو من يفوضه بذلك، ويُشترط في التفويض أن يكون بقرار مكتوب يصدر من النائب العام باعتبار الكتابة شرطاً من شروط التفويض طبقاً للمبادئ العامة، وألا تكون الدعوى قد رُفعت من غير ذي صفة طبقاً لما رسمه القانون. اتحادية عليا، نقض جزائي ١١/١/٢٠٢١ الطعن رقم ١١٨٩ لسنة ٢٠٢٠.

يتم ضبطها. وقد قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأنه لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة؛ لأنه فضلاً عن مخالفته لأحكام الدستور، يصعب معه تحديد المسؤولية عن تلك الاختصاصات المفوضة^(٦٦). ويُعد هذا تطبيقاً للمبدأ العام بعدم جواز التفويض فيما سبق تفويضه من اختصاصات - وهو ما يُطلق عليه التفويض الفرعي - ما لم يُرخص به نص آذن، فيما عدا نظام الإدارة العامة؛ حيث يجوز ذلك إلا أن يُقابلة مبدأ عدم تفويض المسؤولية^(٦٧). وفي هذا يختلف اختصاص النائب العام المفوض فيه من مجلس الوزراء عن اختصاصاته الذاتية المنصوص عليها في القانون؛ فإنه يجوز له توكيل غيره توكيلاً خاصاً في ممارسة أحد هذه الاختصاصات، أو تفويضه في ذلك حيث يُجيز له القانون هذا التفويض؛ لأنها اختصاصات أصيلة أسندها القانون إليه.

٢١- اختصاص النائب العام الاتحادي في هذا الشأن اختصاص استشاري له لا يشاركه فيه النواب العموم في الدوائر القضائية المحلية:

أسند المشرع اللائحي هذا الاختصاص للنائب العام الاتحادي وحده دون غيره من النواب العموم في الدوائر القضائية المحلية؛ ولذلك فإنه ينفرد بممارسة هذا الاختصاص دون حاجة إلى الاتفاق معهم؛ حيث خلا النص اللائحي من ذلك؛ على أن يصدر قراره في ضوء ما تتخذه وزارتا الصحة ووقاية المجتمع والداخلية والهيئة الوطنية للطوارئ وإدارة الأزمات من تدابير احترازية والتعليقات والواجبات اللازمة بشأن الحفاظ على الصحة والسلامة (م ٣/٣). كما يُنفذ قراره في هذا الشأن دون حاجة إلى صدور قرار من النواب العموم في الدوائر القضائية المحلية لتنفيذ أحكام هذا القرار؛ لأن المشرع اللائحي آثر أن يكون هذا الاختصاص استشارياً للنائب العام الاتحادي، خلافاً لما فعله المشرع الاتحادي في قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي؛

(٦٦) دستورية عليا مصرية ٦/٤/١٩٩١ مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، المكتب الفني، ج-٤ القضية رقم ٢١ لسنة ١١ قضائية دستورية ص ٣٢٤.
(٦٧) راجع د. محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ٤٠٢ - ٤٠٣.

بصدد تحديد الجرح والمخالفات التي تُطبق عليها أحكام الأمر الجزائي؛ حيث نص على أن يُحدد النائب العام الاتحادي هذه الجرح والمخالفات بقرار منه بالاتفاق مع النواب العموم في السلطات القضائية المحلية، ويُصدر النواب العموم - كل في نطاق اختصاصه - القرارات اللازمة لتنفيذ ذلك (م ٣٣٣/٢ مستبدلة بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠ م بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية وقانون اختصاص المحاكم الشرعية بنظر بعض الجرائم) باعتبار أن النائب العام الاتحادي وكل نائب عام محلي مختص بتطبيق أحكام الأمر الجزائي على الجرائم التي تدخل في نطاق اختصاصه المكاني؛ بعد أن كان النائب العام الاتحادي وحده يُحدد بقرار منه الجرح والمخالفات التي تُطبق عليها أحكام الأمر الجزائي (م ٣٣٣ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي قبل استبدالها بالمرسوم بقانون اتحادي المشار إليه).

المطلب الثاني

ممارسة النائب العام الاتحادي

لهذا الاختصاص يأتي في إطار الضبط الإداري

٢٢ - النيابة العامة جزء من السلطة القضائية تُمارس بعض الاختصاصات الإدارية:

يأتي اختصاص النائب العام الاتحادي في مواجهة انتشار فيروس كورونا في إطار الضبط الإداري؛ حيث أسند إليه المشرع اللائحي اختصاصاً إدارياً يُضاف إلى اختصاصاته الإدارية الأخرى المنصوص عليها قانوناً؛ فمع أن النيابة العامة - اتحادية أو محلية - جزء من السلطة القضائية (م ١/٢ من قانون السلطة القضائية الاتحادية، م ٥ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، م ٢ من القانون المحلي رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ م بشأن إنشاء النيابة العامة في إمارة رأس الخيمة) ويغلب على عملها الطابع القضائي؛ حيث تُمثل الأعمال القضائية الجزء الأعظم من الأعمال التي تقوم بها؛ بوصفها الجهاز المنوط به تحريك الدعوى الجزائية ورفعها ومباشرتها أمام القضاء، وكذلك عندما تُباشر بعض الدعاوى المدنية، أو تتدخل فيها أمام القضاء، بناءً على سند مباشر من القانون، وبالمثل عندما تقوم بإصدار الأوامر الجزائية، إلا أن القانون قد

يسند إليها بعض الاختصاصات الإدارية، وإن كان لا يتوافر فيها وصف القرارات الإدارية، كالإشراف على السجون^(٦٨)، وإدارة نقود المحاكم، وتنظيم العمل في مرفق النيابة العامة، كما أن هناك أعمالاً إدارية تتخذ وصف القرارات الإدارية حيث تصدر منها بوصفها تُبأشر اختصاصاً إدارياً لا قضائياً بقصد إحداث أثر قانوني معين، كالأمر الصادر ببيع الشيء المضبوط بالزاد العلني مما يتلف بمرور الزمن أو يستلزم بقاؤه نفقات تستغرق قيمته (م ٨٦ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي) وكالقرارات الخاصة بأعضاء النيابة العامة والموظفين الإداريين بالنيابة العامة. تطبيقاً لهذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر باختصاص القضاء الإداري، بنظر الطعن على القرارات السلبية للنيابة العامة بالامتناع عن رد المضبوطات المحرزة على ذمة القضايا أو قيمتها الفعلية؛ باعتبارها لا تدخل في نطاق الأعمال القضائية وإنما تُبأشر اختصاصاً للسلطة التنفيذية؛ ولذا تخضع تصرفاتها في هذا المجال إلى رقابة المشروعية التي يباشرها القضاء الإداري^(٦٩). كما أصدرت ذات المحكمة حكماً آخر باعتبار قرار حظر النشر الصادر من النائب العام، قراراً إدارياً^(٧٠).

(٦٨) تطبيقاً لهذا قضي بأنه لما كان الثابت من الأوراق أن المجني عليه عضو النيابة العامة كان داخل السجن المتواجد به الطاعن عملاً بنص المادة ٣٢٠ من قانون الإجراءات الجزائية؛ للتأكد من عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية وليطلع على السجلات وعلى أوامر القبض والحبس وأن يأخذ صوراً منها وأن يتصل بأي محبوس ويسمع منه أي شكوى يُريد أن يُبدىها له. .. إلخ؛ مما يعني أنه لم يكن مكلفاً بتحقيق معين في دعوى معينة ولا إسراع أي بينة في أي دعوى تتعلق بأي نزيل بالسجن، وإنما كان تواجهه بالسجن بسبب قيامه بعمل إداري هو من قبيل الإشراف القضائي على المنشآت العقابية وفقاً لمقتضيات القانون، ولم يكن بسبب دعوى معينة أو بمناسبتها؛ مما يعني تخلف شرط تطبيق المادة ٢٦٢ من قانون العقوبات (ويُقابلها المادة ٣١١ من قانون الجرائم والعقوبات) على الواقعة محل الاتهام؛ والتي تُعاقب كل من أخل بإحدى طرق العلانية بمقام قاض أو أحد أعضاء النيابة العامة في شأن دعوى أو بمناسبتها؛ مما يعني أن هذه الجريمة لا تقوم إلا إذا توافرت أركانها ومنها أن يكون الإخلال على النحو المتقدم بصدد دعوى منظورة أو بمناسبتها ولا يهم نوعها، سواء كانت مدنية أو تجارية أو جنائية أو غيرها. نقض أبو ظبي ٢٤/٣/٢٠١٩ مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية الصادرة عن محكمة النقض، المكتب الفني س ١٣ رقم ٧٥ ص ٣٠٥.

(٦٩) تاريخ الحكم ٢٨/٤/٢٠٠٧، (حكم غير منشور)

(٧٠) بتاريخ الحكم ١٨/١/٢٠١٦ (غير منشور)

وقد يكون مصدر الاختصاص الإداري للنائب العام الاتحادي هو المشرع اللائحي، وهذا ما ينطبق على الاختصاص المسند إليه بتفويض من مجلس الوزراء في قراره بإصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩).

٢٣- أعمال النيابة العامة المختلف في طبيعتها القضائية أو الإدارية:

يبقى هناك نوعٌ من الأعمال يُثار الخلاف في طبيعتها القضائية أو الإدارية، كالقرارات الصادرة من النيابة العامة في منازعات الحيازة، وقرارات النائب العام بالمنع من التصرف في الأموال والإدارة، وإن كان الرأي الراجح في الفقه المصري يميل نحو إسباغ الطبيعة الإدارية على القرارات الأولى، والطبيعة القضائية على القرارات الثانية؛ لارتباطها بوجود أدلة كافية على وجود جريمة، بينما ثار الخلاف فقهاً وقضاءً بصدد قرارات النائب العام بمنع المتهم من السفر، وإن كان الرأي الراجح يميل نحو إضفاء الصفة القضائية عليها، إذا صدرت أثناء وجود تحقيق تجرّبه النيابة العامة في دعوى جزائية عن جريمة معينة، أما إذا انتهى التحقيق وأحيل المتهم إلى القضاء، وأصدر النائب العام قراراً بمنعه من السفر، كان قراراً إدارياً وليس قضائياً، لأنه لم يعد مرتبطاً بوجود تحقيق تجرّبه النيابة العامة^(٧١). تطبيقاً لهذا قضت محكمة النقض المصرية بأن الأمر بمنع التعرض للحيازة الذي تُصدره النيابة العامة بعد حفظ الشكوى إدارياً لا يعدو أن يكون إجراءً تُصدره النيابة في غير خصومة جنائية، ولا يُقصد به سوى معاونة رجال الضبطية الإدارية على حفظ الأمن مما يخرج بطبيعته عن وظيفة النيابة العامة القضائية؛ ومن ثم لا يندرج ضمن القرارات المنصوص عليها في المادة ٢٠٩^(٧٢) من قانون الإجراءات

(٧١) راجع د. يسرى محمد العصار: القرارات الإدارية للنيابة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ٧٥ سنة ٢٠٠٥ م ص ٢٩-١٣٢، وبصدد قرارات النائب العام بالمنع من السفر، وتكييفها بأنها قرارات إدارية، راجع د. نعيم عطية: المنع من السفر، دار النهضة العربية، بدون تاريخ ص ٣٦ وما بعدها.
(٧٢) هذا النص خاص بالأمر بأن لاوجه لإقامة الدعوى الجنائية.

الجنائية والتي يجوز استئنافها عملاً بالمادة ٢١٠^(٧٣) من القانون المذكور^(٧٤). وحتى بعد أن وضع المشرع المصري تنظيمًا جديدًا لمنازعات الحيابة يدخل في إطار قانون المرافعات المدنية والتجارية (م ٤٤ مكرراً مضافة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ م)^(٧٥)، يُعد قرار النيابة العامة في منازعات الحيابة إجراءً وقتياً له طبيعة تحفظية، وهو له طبيعة إدارية، بينما يُعد القرار الصادر من القاضي المختص بالأمر المستعجلة بناءً على تظلم من ذوي الشأن - هو وحده - الذي يُعد قراراً قضائياً^(٧٦). مما يعني أن اختصاص النيابة العامة في منازعات الحيابة يقف عند حد اتخاذ إجراء وقتي مبناه ظاهر الأوراق تتحسس به ما يبدو للنظرة الأولى أن يكون وجه الصواب في خصوص هذا الإجراء الوقتي المطلوب مع بقاء أصل الحق يتناضل فيه ذوو الشأن لدى محكمة الموضوع، ولا يمس أصل الحق ولا يمنح النيابة العامة اختصاصاً يُجاوز هذا الحد^(٧٧).

(٧٣) هذا النص خاص باستئناف المدعي بالحقوق المدنية الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أمام محكمة الجنائيات في مواد الجنائيات منعقدة في غرفة المشورة وأمام محكمة الجناح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة في مواد الجناح والمخالفات.

(٧٤) نقض مصري ٢٠/١/١٩٦٤ مجموعة الأحكام س ١٥ رقم ١٥ ص ٧١.

(٧٥) قبل هذا التنظيم القانوني الجديد لمنازعات الحيابة كان هناك من الشراح من يُجرد قرارات النيابة العامة في هذه المنازعات من كونها قرارات قضائية ولإقرارات إدارية؛ وأنها لا تعدو أن تكون إجراءً لاسند له من القانون ولا أثر لها قانوناً، وليس لها من هدف سوى إثبات الحالة ليضم إلى أوراق الدعوى التي تُرفع أمام القضاء العادي، ولا يُقيد القضاء ولا النيابة العامة بشيء، بل يجوز لرجل الضبط الإداري الامتناع عن تنفيذه مستنداً في ذلك إلى صفته الإدارية. د. محمد عيد الغريب: المركز القانوني للنيابة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، بند ١١٨ ص ٢٢٤، وانظر أكثر تفصيلاً في ذلك ما سيأتي بند ٥٣.

(٧٦) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ٢/٥/٢٠١٠ مجموعة أحكام الدستورية العليا، المكتب الفني، ج-١٣ رقم ١٩ ص ٢٨٩.

(٧٧) والقرارات التي تُصدرها النيابة العامة في هذا الشأن وإن كانت قرارات إدارية غايتها الأساسية حماية الحائز الظاهر وسببها المحدد وضع اليد، وأن من شأن ذلك - عادة - حفظ النظام العام كغاية ثانوية بجانب غايتها الأصلية، إلا أنها ليست قرارات ضبط إداري؛ لأن العبرة بالغاية الأصلية، والنظام الذي يحميه الضبط الإداري يجب أن يكون عاماً ولاشأن له بالمنازعات الخاصة على الحقوق الشخصية بين الأفراد المعينين سلفاً بذواتهم. راجع في تفصيل ذلك، د. حلمي القدوق: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات =

المبحث الثالث ضوابط تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية ومن توقع عليه في قرار النائب العام الاتحادي

٢٤ - تقسيم:

يشتمل هذا المبحث على مطلبين: المطلب الأول: قواعد تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي. المطلب الثاني: ضوابط تحديد المخالفين في قرار النائب العام الاتحادي.

المطلب الأول ضوابط تحديد المخالفات والجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي

٢٥ - إصدار النائب العام الاتحادي قراراً باللائحة المحدثة للمخالفات والجزاءات المقررة لكل منها وجدولين بتعديله:

تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (١٧) بإصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) أصدر النائب العام الاتحادي القرار رقم (٣٨) لسنة ٢٠٢٠ م - والذي يُعمل به اعتباراً من يوم ٢٦ مارس ٢٠٢٠ م - بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات والجزاءات الإدارية الصادر بها قرار مجلس الوزراء، وقد نصت المادة الأولى منه، على أنه " يُطبق قرار مجلس الوزراء المشار إليه وتُحصل الغرامة المقررة قرين كل من المخالفات الواردة بالجدول أدناه ". وقد اشتمل هذا الجدول على ١٤ مخالفة قد يتم ارتكابها في ظل انتشار فيروس كورونا والجزاء الإداري المقرر لكل منها، وهذا الجزء الإداري تُحدد في غرامة إدارية يتراوح مقدارها ما بين ٥٠٠ إلى ٥٠ ألف درهم، بالإضافة

=الجمعية، الاسكندرية، ١٩٨٩، ص ٨٧ - ٨٩ هامش ٢.

إلى جزاءات إدارية أخرى قد تصل إلى حد الغلق الإداري لمدة لا تزيد عن شهر، وفي ضوء المتغيرات والمستجدات التي طرأت على انتشار فيروس كورونا ومواجهته، أصدر النائب العام الاتحادي جدولاً بتعديل قراره في نوفمبر ٢٠٢٠ م، وقد اشتمل هذا الجدول على ٤٩ مخالفة، أعقبه جدول آخر بتعديل قراره في يوليو ٢٠٢١ م، وقد اشتمل هذا الجدول على ٢٤ مخالفة^(٧٨).

٢٦- التزام النائب العام الاتحادي في قراره باللائحة المحدثة للمخالفات والجزاءات المقررة قرين كل منها وفي الجدولين الصادرين بتعديله بالضوابط المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء: إعمالاً لمبدأ أن المفوض إليه يلتزم بممارسة الاختصاص المفوض فيه بما يتبعه من قيود وتوجيهات من الأصيل^(٧٩). كان تحديد الجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي ملتزماً بالضوابط المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء المشار إليه، والذي بدوره كان ملتزماً بالضوابط المنصوص عليها في القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية.

٢٧- تحديد المخالفات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي:

يُمثل تحديد المخالفات الإدارية محوراً أساسياً في شرعيتها؛ بوضع السلوك المؤثم في قالب نصي واضح لا يشوبه أي غموض؛ ولذلك نصت المادة ٤/٢ من قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، على أن من ضوابط إقرار الجزاءات الإدارية " أن تتضمن اللوائح الإدارية نصاً بالمخالفات الإدارية والجزاءات الإدارية بشكل صريح ". ومع ذلك فإن للإدارة دوراً في مشاركة المشرع القانوني أو اللائحي في تحديد أركان بعض المخالفات تحديداً ويخضع في أعماله لرقابة قضائية صارمة. ويبان ذلك بأنه إذا كان المشرع في النص الجنائي يلزم أن يُحدد

(٧٨) يقع هذا الجدول في أربع وعشرين ورقة؛ ولذلك تعذر إرفاقه كملحق للبحث حتى لا تزيد عدد صفحاته؛ ولأنه يسهل الاطلاع عليه في الموقع الإلكتروني للنيابة العامة الاتحادية.
(٧٩) د. محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص ٤٠٧.

عناصر كل جريمة بدقة متناهية إعمالاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. فإنه في النطاق الإداري قد يصعب عليه ذلك؛ ولذلك يكفي أن يُحدد المشرع الفعل المؤتم إدارياً ولا يتركه غامضاً، على أن تتولى الإدارة من خلال هذا النص تحت رقابة القضاء بيان حالات انطباقه^(٨٠). وهذا ما طبقه النائب العام الاتحادي في قراره بتحديد المخالفات؛ فرغم أنه وضع مسمى لكل مخالفة؛ إلا أنه لم يُفصل عناصر كل مخالفة؛ تاركاً ذلك لمأمور الضبط القضائي، على أن يكون تقديره في ذلك خاضعاً لرقابة النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عند التظلم إليها من الجزاءات الإدارية، وكذلك رقابة القضاء عند الطعن في القرار الصادر بالجزاء الإداري؛ غير أنه بصدد مخالفة عدم ارتداء الكمامة المنصوص عليها في البند ١١ من الجدول المعدل (يوليو ٢٠٢١)؛ كان هناك تفصيل يزيد عن غيرها من المخالفات؛ لأنها أكثر المخالفات وقوعاً ومنعاً للاختلاف في تفسير النص وتطبيقه من قبل مأموري الضبط القضائي، وحتى يعلم الأفراد حالات توافر المخالفة وحالات عدم توافرها، ولذلك نص البند ١١ / ١ على أن " مخالفة عدم ارتداء الكمامات الطبية أو القماشية أو اللثام في الأحوال الآتية: (أ) عند ارتياد الأماكن العامة المغلقة أو مراكز التسوق وفي وسائل النقل العام، والغرامة المقررة ٣٠٠٠ درهم.

(ب) عند التجول سيراً أو الترحل في الأماكن العامة المفتوحة ذات الكثافة أو المزدحمة. الغرامة المقررة ٣٠٠٠ درهم.

(ج) في وسائل النقل الخاص، ويُستثنى من ذلك:

١ - إذا كان يستقل المركبة قائدها فقط.

٢ - أفراد الأسرة الواحدة وعُمال الخدمة المساعدة لديها.

٣ - الأقارب حتى الدرجة الثانية. الغرامة المقررة ٣٠٠٠ درهم.

(د) في أماكن العمل وفي أماكن السكن المشترك للفئات العمالية. الغرامة المقررة ٥٠٠٠ درهم،

(٨٠) راجع د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، بند ٤٢ ص ١٠١ وما بعدها.

وتُفرض الغرامة على الشخص الاعتباري أو المسئول عن الإدارة إذا كانت المنشأة فردية. كما جاء أيضاً بصدد هذه المخالفة، تحديد الحالات التي يجوز فيها إزالة الكمات دون مخالفة. فقد جاء في ذات الجدول تحت عنوان ملاحظات: " أولاً: يجوز إزالة الكمات في الأحوال الآتية:

- (١) أثناء تناول الطعام او الشراب في المطاعم والمقاهي وما في حكمها.
- (٢) توافر إحدى حالات الأمراض الصدرية والتنفسية الثابتة بموجب تقرير طبي.
- (٣) عند ممارسة الرياضة بصورة منفردة.
- (٤) عند العمل داخل المكاتب بصورة منفردة.
- (٥) عند الخضوع للكشف الطبي الذي يتطلب إزالة الكمات.
- (٦) لأصحاب الهمم ممن يعانون الإعاقة الشديدة".

٢٨ - خضوع الجزاءات الإدارية لبعض مبادئ الجزاء الجنائي:

الجزاء الإداري يُعد أسلوباً من أساليب الضبط الإداري، وتتخذ هيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام في أحد نواحيه، وهو تدبير وقائي لأنه يستهدف توقي الإخلال بالنظام العام والحيلولة بين مصدر التهديد وإحداث الضرر، وإن كانت الجزاءات الإدارية في جانب آخر منها تنطوي على معنى العقاب الإداري^(٨١)، ولذلك فإن دراستها لدى بعض الشراح^(٨٢) تأتي ضمن وسائل الضبط الرادعة العقابية، كإبعاد الأجانب عن إقليم

(٨١) قارن من يرى أن الجزاء الإداري لا ينطوي على معنى العقاب، وإنما ينطوي على معنى آخر؛ وهو وضع حد لمصدر التهديد؛ بحيث لا يمكن من الإضرار بالغير، وهو بذلك يختلف عن الجزاء الجنائي والجزاء التأديبي. د. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٨٨، وإن ذكر بعد ذلك أن بعض أساليب الضبط الإداري، وخاصة الجزاءات الإدارية إنما تتداخل فيها بعض عوامل الردع والعقاب. ص ١٨٩.

(٨٢) راجع د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، بند ٦ ص ١٩ وما بعدها، د. محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، ص ٢٦.

الدولة لأسباب تتعلق بالمحافظة على النظام العام، والغرامة الإدارية، وإغلاق المنشآت مؤقتاً. ويترتب على الطبيعة الردعية للجزاء الإداري، أنه كالجزاء الجنائي في لزوم أن يتوافر له مبدأ الشرعية، بأن لا يكون من الجزاءات التي يحظر الدستور اتخاذها بالطريق الإداري، وهي الجزاءات التي تنطوي على سلب الحرية (م ٢٦ - ٢٧ من الدستور) والتي تُفضي إلى مصادرة الحق (م ٣٩ من الدستور) فالمصادرة والحرمان من مزاولة المهنة وغلق المنشأة نهائياً تُعد عقوبات جنائية ولا يسوغ أن يُعهد للسلطة التنفيذية توقيعها كجزاءات إدارية^(٨٣). وأن يتوافر في المخالفة الإدارية كالجريمة الجنائية الركنين المادي والمعنوي معاً، سواء تمثل هذا الأخير في صورة العمد أو الخطأ، ولا تقوم المسؤولية الإدارية على محض الركن المادي دون لزوم توافر الركن المعنوي؛ لأنها ليست مسئولية موضوعية؛ إذ أن الطبيعة الردعية للجزاء الإداري تتأبى على ذلك^(٨٤). ولأن هناك من الجزاءات الإدارية ما يكون أشد وطأة من العقوبات الجنائية، مثال ذلك غلق المنشأة إدارياً مؤقتاً؛ حيث يُعد أشد جساماً من عقوبة الغرامة الجنائية المقررة في بعض الجناح والمخالفات.

وتُعد الطبيعة الردعية للجزاء الإداري معياراً للتمييز بينه وبين إجراءات الضبط الإداري؛ فهذه الأخيرة ذات طبيعة وقائية خالصة؛ حيث تتخذها جهة الإدارة لمنع الخلل قبل وقوعه عند الوقوف على مظاهر تُنذر بحدوثه، بينما الجزاء الإداري لا يُتخذ إلا لمواجهة مخالفة إدارية ارتُكبت بالفعل.

٢٩ - عمومية الجزاء الإداري في قرار النائب العام الاتحادي والجدولين الصادرين بتعديله:

يتفق الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي في العمومية؛ حيث لا يقتصر على فئة معينة من

(٨٣) قارن د. محمود محمود مصطفى: الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٩، بند ٩٣ ص ١٤٦.

(84) DELMAS – MERTY (M) et autre ; punir sans juger de la répression administrative au droit pénal ; paris Economica. 1992 p55. t

الأفراد دون الآخرين؛ وإنما تقوم الإدارة بتوقيعه على جميع المخالفين للنص القانوني المخاطبين به، أو للقرار الإداري المتعلق بهم. بخلاف الجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية التي تستلزم لتوقيعها وجود رابطة خاصة بين الإدارة ومن توقع عليه، وهي في الجزء التأديبي رابطة وظيفية بين الإدارة والموظف الذي أخل بواجبات وظيفته أو بأحد مقتضياتها، وفي الجزء التعاقدية رابطة تعاقدية تقوم بين الإدارة والشخص المتعاقد معها، تُبرر لها حال إخلاله بأحد التزاماته التعاقدية أن توقع عليه أحد الجزاءات المنصوص عليها قانوناً أو المنصوص عليها في العقد الإداري المبرم بينهما^(٨٥). وقد جاءت الجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي متصفة بصفة العموم؛ إلا إذا كانت صفة مرتكب المخالفة محل اعتبار في توقيع الجزاء أو في نوعه أو في مبلغ الغرامة فإنه يذكر صفة مرتكب المخالفة والجزاء المقرر على ارتكابه لها، ويُشدد الجزاء أو يُخففه بالنظر إلى هذه الصفة؛ باعتبار أنها تنبئ عن جسامتها أو عدم جسامتها. مثال ذلك المخالفة المنصوص عليها في البند رقم (٣) في الجدول المعدل (يوليو ٢٠٢١ م) عدم التقيد بضوابط فتح وإغلاق المنشآت وتسيير أو إيقاف الرحلات البحرية، حيث أفرد غرامة للمراكز التجارية، وأخرى أقل غيرها من المنشآت.

٣٠- الجمع بين أكثر من جزاء إداري عن المخالفة الإدارية الواحدة في قرار النائب العام الاتحادي:

يتنافى مع قواعد العدالة عقاب المتهم عن فعل أكثر من مرة؛ لأن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على المخالف؛ فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل فإن هذا يُعد إفراطاً في العقاب غير مبرر وخرقاً لمبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء. ومع ذلك فقد ثار التساؤل عن جواز النص على أكثر من جزاء إداري عن مخالفة واحدة، كما هو الحال في النصوص الجنائية التي تُقرر عن الجريمة الواحدة عقوبتين إحداهما عقوبة مقيدة للحرية والأخرى مالية، وقد تكون كلا العقوبتين وجوبيتين أو تخييريتين. وكما هو الشأن في الجزاء التأديبي فقد يتعدد عن المخالفة

(٨٥) راجع في تفصيل ذلك: د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص ٢٧-٢٨.

الواحدة ويكون أحدهما أصلياً والآخر تبعياً^(٨٦).

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على حظر تعدد الجزاءات الإدارية عن ذات الواقعة؛ باعتباره واحداً من المبادئ العامة للقانون؛ الأمر الذي يجب على الإدارة أن تلتزم به حتى ولو لم يوجد نص صريح يُقرره، بينما يجوز الجمع بينه وبين الجزاء الجنائي؛ لانتهاء كل منهما إلى نظام جزائي مغاير؛ ومبدأ حظر الجمع بن أكثر من جزاء يتحدد نطاق إعماله بالجزاءات التي تندرج تحت نظام قانوني واحد^(٨٧). ومع ذلك فإنه لا يُعد خرقاً لهذا المبدأ أن يقترن الجزاء الإداري الأصلي بآخر تكميلي؛ متى اتخذتها الإدارة ولم تكن قد استنفدت ولايتها الجزائية، ومادام المشرع هو الذي رخص لها بذلك على نحو ما يُقرره بشأن العقوبات التأديبية والعقوبات الجنائية. تطبيقاً لهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه لا تثريب على المشرع أن يُعطي الإدارة سلطة اتخاذ جزاء إلغاء ترخيص محل أو منشأة مع الغلق كجزاء تبعية أو تكميلي^(٨٨).

وإعمالاً لذلك نصت المادة ٣ من القانون الاتحادي رقم (١٤) بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، على أن "يجوز لمجلس الوزراء أن يفرض ضمن أحكام اللوائح الإدارية على مرتكبي المخالفات الإدارية من الأشخاص أو المنشآت جزاءً أو أكثر من الجزاءات الإدارية الآتية: ...". بينما جاء قرار مجلس الوزراء بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية خلواً من نص على ذلك؛ حيث اقتصر على الغرامة الإدارية ومضاعفة الغرامة في حال التكرار لمرة واحدة وجواز تحميل المخالف نفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة؛ إلا أنه نص أيضاً على إغلاق المنشأة المخالفة لمدة لا تزيد عن ستة أشهر قابلة للتمديد، مما يُفيد جواز تعدد الجزاءات الإدارية، وتطبيقاً للنص القانوني المشار إليه جاء قرار النائب العام

(٨٦) راجع الدكتور عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٣٣ وما بعدها.

(٨٧) راجع د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، بند ٤٧ ص ١٢٣ والحكمان المشار إليهما رقماً ٤، ٥.

(٨٨) المحكمة الإدارية العليا ٩/٣/١٩٨٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س ٣٠ الطعن رقم ٤٩١ لسنة ٣٠ قضائية ص ٧٣١

الاتحادي في جداوله الثلاثة متضمناً النص على أكثر من جزاء إداري عن بعض المخالفات الإدارية؛ مما يُعد متفقاً مع صحيح القانون وقرار مجلس الوزراء المشار إليه.

٣١- الغرامة الإدارية هي الجزاء الأصلي في قرار النائب العام الاتحادي وماعداها يُعد جزاءً تكميلياً:

خلت الجداول الثلاثة للمخالفات والجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي من مخالفة لم يُقرر لها غرامة إدارية - وإن اختلف مقدارها باختلاف جسامة المخالفة أو بالنظر إلى شخص مرتكبها - مما يصح معه القول بأن الغرامة الإدارية تُعد هي الجزاء الأصلي الذي قدّر أنه الذي يُحقق الردع عن ارتكابها؛ ولذلك قد تصلح وحدها كجزاء إداري على المخالفة، وما عداها من جزاءات أخرى كغلق المنشأة أو حجز المركبة لا يعدو أن يكون جزاءً تكميلياً لتحقيق هذا الردع في بعض المخالفات، ولكنه لا يكفي وحده لتحقيق ذلك؛ ولذلك لم يقره وحده لأية مخالفة؛ تقديراً منه بأهمية الجزاء المالي لتحقيق هذا الردع.

٣٢- اختلاف مبلغ الغرامة الإدارية باختلاف جسامة المخالفة:

الغرامة الإدارية هي التزام مالي ناشئ عن صدور قرار من الجهة الإدارية ينصب على مبلغ نقدي يُجده القرار المذكور ويلتزم المخالف بأدائه إلى خزينة الدولة^(٨٩). وقد وضع لها المشرع الاتحادي في قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، حداً أدنى هو مائة درهم وحداً أقصى وهو مليون درهم (م ٣/٢)، بينما وضع لها المشرع اللائحي بصدد مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، حداً أدنى وهو خمسمائة درهم، وحداً أقصى وهو خمسون ألف درهم، وقد التزم النائب العام الاتحادي في قراره بتحديد المخالفات والجزاءات بهذين الحدين؛ تحقيقاً لمبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة الإدارية، ويخضع تقدير

(٨٩) د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة: المخالفات والجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي، كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، الشارقة، ٢٠٢١، ص ٦٥.

هذا التناسب لرقابة القضاء. تطبيقاً لهذا قُضي بأن للسلطات الإدارية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يُناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك؛ إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره؛ ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة، وإن كان ذلك لا يغفل يد الإدارة في استعادة سلطتها في توقيع الجزاء الذي يتناسب مع حجم المخالفات المرتكبة^(٩٠).

٣٣- مضاعفة الغرامة في حالة تكرار المخالفة:

تطبيقاً للمادة ٣/٣ من قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، بمضاعفة الغرامة الإدارية عند تكرار المخالفة الإدارية على ألا تزيد عن مليوني درهم، والمادة ١/٣ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه بمضاعفة الغرامة في حال التكرار لمرة واحدة فقط، نص قرار النائب العام الاتحادي في المادة ١/٢ منه على أن "تضاعف الغرامة في حال تكرار المخالفة". ونطاق تطبيق هذا النص هو تكرار ذات المخالفة أكثر من مرة؛ لا ارتكاب مخالفة أخرى مختلفة عن الأولى؛ لأننا بصدد مخالفات إدارية وليست جرائم جزائية؛ إذ أن خطورة المخالف بالعود إلى ارتكاب ذات المخالفة رغم سبق توقيع جزاء إداري عليه؛ إنها تكمن في الإصرار على مثابة السير في ارتكاب ذات المخالفة التي سبق له ارتكابها، مما يُعد مبرراً لمضاعفة مبلغ الغرامة الإدارية عليه؛ ويلاحظ أن مضاعفة الغرامة في حال تكرار المخالفة تجد مجالاً لها للتطبيق عند ارتكاب ذات المخالفة للمرة الثالثة؛ خلافاً لما قد يتبادر إلى الذهن من نص قرار مجلس الوزراء من مضاعفة الغرامة لمرة واحدة فقط؛ لأن غاية هذا النص هي أن مضاعفة

(٩٠) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠٢١/٩/١٥، لطن رقم ٦٥٨ لسنة ٢٠٢١ إداري. وراجع بصدد سلطة جهة الإدارة في تقدير خطورة المخالفة المنسوبة إلى الموظف وما يُناسبها من جزاء تأديبي، اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠٢١/٤/١٤، لطن رقم ٩٨ لسنة ٢٠٢١ إداري.

الغرامة فقط إنما تكون عند تكرار المخالفة مرة واحدة، فإن تكررت أكثر من مرتين فإنه فضلاً عن مضاعفة مبلغ الغرامة يتم إحالة المخالف إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث لاتخاذ شئونها فيها - كما سيأتي في المطلب الثالث من المبحث الرابع - . كما يُلاحظ أيضاً أن هذه النصوص جميعها قد خلت من تأقيت تكرار المخالفة، بمعنى أن ارتكاب ذات المخالفة مرة أخرى يؤدي إلى مضاعفة مبلغ الغرامة الإدارية، مهما طال التباعد الزمني بين المخالفتين، وكان الأولى أن ينص القانون على المدة التي يجب أن يرتكب الشخص المخالفة الأخرى خلالها؛ بحيث إذا لم تُرتكب إلا بعد انقضائها فإن تكرار المخالفة لا يتوافر في حقه ولا تضعف الغرامة عليه، وهذا ما نوصي به .

وعلى كل فإن مضاعفة الغرامة الإدارية عند تكرار المخالفة يُعد أمراً جوازياً لجهة الإدارة؛ مما يعني السماح لها بتجاوز الحد الأقصى للغرامة الإدارية المنصوص عليها، ويزول القيد الذي كان مفروضاً عليها في شكل الحد الأقصى لها؛ وهذا ما تقتضيه الغاية من وراء مضاعفة مبلغ الغرامة الإدارية عند تكرار المخالفة؛ بالأخذ في الاعتبار ظروف المخالف وظروف ارتكاب المخالفة، ومدى التقارب أو التباعد الزمني بين المخالفات المتكررة، لا سيما قد جاءت النصوص جميعها خالية من تأقيت تكرار المخالفة الإدارية، كما هو الشأن في العود إلى الجريمة في قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي (م ١٠٧ - ١٠٩) ورغم أن صياغة النص في قرار مجلس الوزراء وقرار النائب العام الاتحادي قد توحى بوجود مضاعفة مبلغ الغرامة الإدارية؛ إلا أن نص قانون المخالفات والجزاءات الإدارية يقتضي الجواز، فقد بدأ نص المادة ٣ منه، بعبارة " يجوز. .. " . وتطبيقاً لمبدأ التدرج التشريعي يجب أن يكون كل من قرار مجلس الوزراء وقرار النائب العام الاتحادي متفقاً مع القانون.

وفي هذا الصدد لا يفوتنا أن نذكر أنه رغم ورود نص عام على مضاعفة الغرامة عند تكرار المخالفة؛ إلا أن قرار النائب العام الاتحادي قد نص على ذلك بصفة خاصة بصدد بعض المخالفات، وهي المخالفة المنصوص عليها في البند رقم (١٨) في جدول المخالفات تعديل يوليو ٢٠٢١م حماية البيانات الشخصية للمصابين بفيروس كورونا والخاضعين للعلاج أو

للفحص، بند ١٨/٣، حيث نص على أن " تغيير أو تعديل أو إنشاء بيانات أو معلومات في رسائل أو تقارير أو النتائج المتعلقة بفحص فيروس كورونا، المنسوبة إلى الجهات الصحية العامة أو الخاصة المرخص لها، أو استعمال أي منها بقصد التحايل على قرارات الحظر أو التدابير والتعليمات الصادرة من الجهات المعنية " الغرامة المقررة 10,000 درهم وتضاعف الغرامة في حالة تكرار المخالفة. وكذلك في المخالفة المنصوص عليها في البند رقم (٢١): نشر أو إذاعة أخبار أو بيانات أو معلومات أو إشاعات مضللة عن المعلومات الصحية أو الإجراءات أو التدابير الاحترازية، الغرامة المقررة ٢٠,٠٠٠ درهم وتضاعف الغرامة في حال تكرار المخالفة، والمخالفة المنصوص عليها في البند رقم (٢٢) ممارسة أعمال الفحص وتلقي العينات بدون موافقة من الجهات المعنية. وواضح أن هذه المخالفات ذات طبيعة تقنية تكنولوجية أو صحية؛ مما استدعى النص على مضاعفة الغرامة عليها عند تكرار ارتكابها على وجه خاص لشدة خطورتها، ومع ذلك لا يصل معنى هذا النص إلى وجوب مضاعفة الغرامة؛ وإنما يُترك ذلك للسلطة التقديرية لمأمور الضبط القضائي، وللنيابة العامة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث سلطة مراجعة هذا التقدير عند التظلم إليها، كما يخضع لرقابة القضاء عند الطعن في القرار الصادر بالغرامة الإدارية المضاعفة.

٣٤- النص على تعدد الغرامة على صاحب المنشأة أو القائم على إدارة الشركة بتعدد العمال

في بعض المخالفات:

أخذ النائب العام الاتحادي بمبدأ تعدد الغرامة الإدارية بتعدد المخالفين في المنشأة عند عدم التزام صاحبها أو القائم على إدارة الشركة بالإبلاغ عن إصابة العاملين لديه؛ فقد جاء في الجدول المعدل في قرار النائب العام الاتحادي (يوليو ٢٠٢١ م) المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ٧/٣ مخالفة المنشآت أو الشركات للإجراءات والتدابير الاحترازية والضوابط المحددة التي تقررها الجهات المعنية بشأن (أ) الإبلاغ عن إصابة أحد العاملين بفيروس كورونا رغم علم المسئول عن إدارة المنشأة بذلك، والغرامة المقررة هي ٢٠,٠٠٠ درهم مع تحميل المخالف نفقات علاج المصابين، ورغم خلو هذه المخالفة من النص على أن الغرامة عن كل

مخالفة، خلافاً لما كان منصوصاً عليه في الجدول المعدل (نوفمبر ٢٠٢٠ م) عن ذات المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ٣/٤ مضافة؛ حيث كان النص على غرامة ١٠,٠٠٠ درهم عن كل مخالفة مع تحميل المخالف نفقات علاج المصابين لديه، إلا أن سياق النص يقتضي تعدد الغرامة الإدارية بتعدد العمال المصابين الذين لم يتم الإبلاغ عنهم رغم علم المسئول عن إدارة الشركة بذلك؛ حيث جاء النص بصيغة الإبلاغ عن إصابة أحد العاملين لديه، ولأن الخطر الناتج عن عدم الإبلاغ عن الإصابة بفيروس كورونا يختلف باختلاف العمال المصابين؛ فكلما زاد عددهم زاد الخطر الناتج عن عدم الإبلاغ عن إصابتهم، مما يُعد مبرراً لتعدد الغرامة الإدارية بتعدد العمال المصابين الذين لم يتم الإبلاغ عنهم؛ مع أن الامتناع عن الإبلاغ كان واحداً ولكن كان هناك أكثر من مصاب؛ تحقيقاً للردع عن عدم الإبلاغ عن أي عامل مصاب بفيروس كورونا، مع عدم تجاوز الحد الأقصى للغرامات الإدارية المنصوص عليه في قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية وهو مليون درهم (م ٢/٣) مهما بلغ عدد العمال المصابين الذين لم يتم الإبلاغ عنهم. ولهذا نظير بصدد الغرامة الجنائية في قانون العمل الاتحادي (الملغي) رقم (٨) لسنة ١٩٨٠ م، فقد نصت المادة ١٨٢ من هذا القانون (مستبدلة بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ م) على أن "تتعدد الغرامة بالنسبة إلى صاحب العمل بقدر عدد العمال الذين وقع في شأنهم المخالفة، وبحد أقصى (٥٠٠٠,٠٠٠) خمسة ملايين درهم". وقد أخذ بذلك أيضاً المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣٣) لسنة ٢٠٢١ م بشأن تنظيم علاقات العمل؛ بل ورفع الحد الأقصى للغرامة إلى عشرة ملايين درهم، فقد نصت المادة ٦٢ منه على أن "تتعدد الغرامة المحكوم بها وفق أحكام هذا المرسوم بقانون بالنسبة إلى أصحاب العمل بتعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة وبحد أقصى (١٠٠٠٠٠٠٠) عشرة ملايين درهم". وهذا النص يُمثل خروجاً على ضابط أن تعدد العقوبة هو تعدد الجرائم؛ تحقيقاً للردع الكثير من أصحاب العمل عن اقتراف الأعمال التي تُمثل إجحافاً لحقوق العمال؛

ولأن الغرامة الواحدة لن تحقق هذا الردع^(٩١).

وقد نص النائب العام الاتحادي أيضاً على تعدد الغرامة الإدارية بتعدد العمال المخالفين، بصدد المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ١٦ في الجدول المعدل (يوليو ٢٠٢١ م) نقل الفئات العمالية بين إمارات الدولة أو عدم مراعاة الإجراءات الاحترازية عند النقل، فقد جاء نص المخالفة في البند رقم ٢ / ١٦ (أ) مخالفة السعة الاستيعابية (نصف السعة - نصف عدد المقاعد) عند استخدام وسيلة النقل، والغرامة المقررة هي ٥,٠٠٠ لكل مخالفة للمسئول عن الشركة. وفي المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ١٦ // ٢ (ب) من ذات الجدول، مخالفة عدم ارتداء الكمامات أو عدم الالتزام بترك مسافة بنحو مترين عند الصعود أو النزول من وسيلة النقل، والغرامة المقررة هي ٥,٠٠٠ درهم لكل مخالفة للمسئول عن الشركة أو المنشأة، ٥٠٠ درهم للعامل.

٣٥- النص على إغلاق المنشأة في بعض المخالفات:

إغلاق المنشأة هو المنع من استمرار استغلالها عندما تكون محلاً أو أداة لأفعال تُشكل خطراً على النظام العام، ويُصيب غلق المنشأة المخالف في ذمته المالية بانقطاع إيراداته التي تعود عليه من وراء استغلال منشأته، وهو من الجزاءات المقيدة للحق، وقد ورد النص على إغلاق المنشأة كأحد الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في قرار النائب العام الاتحادي بجداوله الثلاثة. كما يعد إغلاق المحل أحد التدابير الجزائية وليس عقوبة جزائية. وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية بأن إغلاق المحل الذي وقعت فيه المخالفة ليست عقوبة مما يجب توقيعها على من ارتكب الجريمة دون غيره، وإنما هو في حقيقته من التدابير الوقائية التي لا يحول دون توقيعها أن تكون آثارها ممتدة إلى الغير^(٩٢). وطبقاً للمادة ١٣٣ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي،

(٩١) راجع في الموضوع: د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: قواعد تطبيق العقوبة في قانون العمل لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، س ١٧، العدد الثاني يوليو ٢٠٠٩، بند ١١ ص ١٦٦ وما بعدها.
(٩٢) نقض مصري ٢٠ / ١١ / ١٩٥٠ مجموعة الأحكام س ٢ رقم ٦٤ ص ١٦٠. خلافاً لذلك قضت ذات المحكمة =

فيما عدا الحالات الخاصة التي ينص فيها القانون على الإغلاق، يجوز للمحكمة عند الحكم بمنع الشخص من ممارسة عمله طبقاً للمادة ١٣١ من هذا القانون^(٩٣) أن تأمر بإغلاق المحل الذي يُمارس فيه هذا العمل إذا كان مالكاً للمحل وقت ارتكاب الجريمة وذلك لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة، ويستتبع الإغلاق حظر ممارسة العمل أو التجارة أو الصناعة نفسها في المحل ذاته، سواء أكان ذلك بواسطة المحكوم عليه أم أحد أفراد أسرته أم أي شخص آخر يكون المحكوم عليه قد أجبر له المحل أو تنازل عنه بعد وقوع الجريمة، ولا يتناول الحظر مالك المحل أو أي شخص آخر يكون له حق عيني عليه إذا لم تكن له صلة بالجريمة. وبذلك يختلف إغلاق المحل كجزء إداري عنه كتدبير جزائي في الطبيعة القانونية لكل منهما، وفي مدتهما القصوى؛ فهو كجزء إداري لا تزيد مدته عن ستة أشهر قابلة للتمديد طبقاً لقانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية وقرار مجلس الوزراء، وشهر طبقاً لقرار النائب العام الاتحادي، بينما لا تزيد مدته عن سنة كتدبير جزائي^(٩٤).

= في حكم آخر بأن غلق المحل التجاري في حالة ذبح أو ضبط أو بيع لحوم مخالفة به، عقوبة تكميلية وجوبية القضاء بها في جميع الأحوال إذا كانت اللحوم تم ضبطها على ذمة الفصل في الدعوى؛ لما كان ذلك فإن مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون بإغفاله القضاء بغلق المحل التجاري المخالف بوجب تصحيحه؛ عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٣٩ من القانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٥٩ م الخاص بحالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض؛ وذلك بإضافة عقوبة غلق المحل التجاري لمدة ثلاثة أشهر إلى عقوبتي الحبس والغرامة المقتضي بهما؛ إعمالاً للمادة ١٤٣/٣ مكرراً من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم (٢٠٧) لسنة ١٩٨٠ م، والتي توجب الحكم بغلق المحل التجاري والذي تُذبح أو تُضبط أو تُباع فيه اللحوم المخالفة وذلك لمدة ثلاثة أشهر في المرة أولى ونهائياً في حالة العود. نقض مصري ١٩٨٥/١١/٥ مجموعة الأحكام س ٣٦ رقم ١٧٧ ص ٩٨١.

(٩٣) طبقاً لهذه المادة إذا ارتكب شخص جريمة إخلالاً بواجبات مهنته أو حرفته أو نشاطه الصناعي أو التجاري وحُكم عليه من أجلها بعقوبة مقيدة للحرية لا تقل مدتها عن ستة أشهر، جاز للمحكمة عند الحكم بالإدانة أن تحظر عليه ممارسة عمله مدة لا تزيد على سنتين، فإذا عاد إلى مثل جريمته خلال الخمس سنوات التالية لصدور حكمه بالخطر وجب على المحكمة أن تأمر بالخطر مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات. ويبدأ سريان مدة الحظر من تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة أو انقضاءها لأي سبب. ويجوز الاكتفاء بهذا التدبير بدلاً من الحكم بالعقوبة الأصلية المقررة للجريمة. (٩٤) بينما يكون غلق المؤسسة أو المحل مؤبداً إذا شاب خطأً في إقامتها أصلاً، كما إذا أقيمت في مكان ممنوع إقامتها=

وفي هذا الصدد يُلاحظ أيضاً أن غلق المحل أو المنشأة - وكذلك سحب الرخصة - يُمكن أن يُعد أحد تدابير الضبط الإداري أو جزاءً إدارياً أو تدبيراً جزائياً، وإذا كان من اليسير معرفة متى يُعد ذلك تدبيراً جزائياً؛ باعتبار أنه يتقرر بعد ارتكاب الجريمة ضد المسئول عن ارتكابها بهدف اتقاء خطر جريمة تالية، بينما يدق تحديدها ما إذا كان غلق المحل أو المنشأة - وكذلك سحب الرخصة - تدبيراً للضبط الإداري أو جزاءً إدارياً، ومع ذلك يظل معيار التمييز بينهما قائماً؛ فإن شرعه القانون جزاءً على خطأ معين كان جزاءً إدارياً، أما إن كان للحيلولة دون تفاقم حالة خطرة دون ما نظر إلى وقوع جريمة جزائية أو مخالفة إدارية حيث يكون الهدف منع ارتكابها ابتداءً كان تدبيراً للضبط الإداري.

ومع أن المشرع المصري في قانون إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية أخذ بالعقوبة الجنائية كجزاء على مخالفة التدابير الاحترازية الواردة بقرار مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة (١) من هذا القانون أو القرارات الصادرة من اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية؛ فإنه أخذ أيضاً في المادة ١/٨ من هذا القانون بالعلق الإداري أو وقف ممارسة النشاط لمدة لا تُجاوز ستة أشهر بما يتناسب مع طبيعة وجسامته المخالفة وظروف ارتكابها؛ كجزاء إداري يُضاف إلى العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون، ويصدر بهذا الجزاء قرار من رئيس اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية؛ كي يُمكن إصدار هذا القرار دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء؛ نظراً للطبيعة العاجلة له، بخلاف ما إذا كان تدبيراً احترازياً - وهو جزاء جنائي يستهدف مواجهة الخطورة الإجرامية الحادثة لدى الأشخاص لدرئها عن المجتمع - فإنه إعمالاً لمبدأ قضائية التدابير الاحترازية، يجب أن يصدر بها حكم قضائي، لأنه وإن جاء نص المادة ٩٥ من الدستور المصري

=فيه أو كان نشاطها غير مسموح به أصلاً في ذلك المكان، ووجه تأييد هذا الإغلاق أنه يكون بمثابة إعادة أو إصلاح لضرر مدني ترتب على فتح المؤسسة أو المحل، بينما الإغلاق كتدبير ضبط إداري أو كجزاء إداري أو كتدبير جزائي يكون مؤقتاً؛ لأنه يقتضي أن تكون إقامة المؤسسة أو المحل وممارستها لعملها يتفق وصحيح القانون، غير أن وجود المؤسسة أو المحل كان له دور في وجود حالة خطرة أو ارتكاب خطأ معين أو اتقاء خطر جريمة تالية، كما قد تجعل بعض التشريعات غلق المحل أو المنشأة مؤبداً ونهائياً في حالة العود إلى ارتكاب ذات الجريمة.

لسنة ٢٠١٤ م، بصيغة "... ولا تُوقع عقوبة إلا بحكم قضائي...". وكذلك نص المادة ٤٥٩ من قانون الإجراءات الجنائية المصري " لا يجوز توقيع العقوبات المقررة بالقانون لأية جريمة إلا بمقتضى حكم صادر من محكمة مختصة بذلك ". غير أنه نظراً لأن قضائية توقيع العقوبة الجنائية تُعد مبدأً منبثقاً من قواعد تحقيق العدالة، ويرتقي في قيمته الدستورية إلى مبدأ دستوري آخر وهو مبدأ افتراض براءة المتهم^(٩٥). ولأن التدابير الاحترازية أحد الجزاءات الجنائية وتشترك مع العقوبات في أنها تمس حرية الشخص أو حقوقه المالية - وإن كانت مقررة لمواجهة حالة خطيرة - فإنها تخضع لذات المبادئ والضمانات التي تتمتع بها العقوبات، وأهمها مبدأ الشرعية وضمانة التدخل القضائي^(٩٦).

ونظراً لخطورة هذا الجزاء الإداري المتمثل في الغلق أو وقف ممارسة النشاط فقد أحاطه المشرع المصري في هذا القانون في المادة ٨ / ١، ٢ بضمانتين هما: الأول أنه يجب أن يتضمن القرار الصادر بهذا طبيعته ومدته والسلطة المختصة بتنفيذه، والثاني أن يكون التظلم من هذا القرار أمام اللجنة التي أصدرته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار بالقرار، على أن تُصدر اللجنة قرارها في التظلم خلال أسبوعين من تاريخ وروده ويكون قرارها نهائياً، ويُعد انقضاء هذه المدة دون رد بمثابة رفض للتظلم.

٣٦- النص على جواز استبدال مبلغ مالي قدره مائة درهم بحجز المركبات:

نص قرار النائب العام الاتحادي على جزاء حجز المركبة في بعض المخالفات لمدة لا تزيد عن

(٩٥) راجع في الموضوع: الدكتورة إنوسنس أحمد الدسوقي عبدالسلام: قضائية توقيع العقوبة الجنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٠٥، ص ٢٠٣ وما بعدها.

(٩٦) معنا في هذا الرأي: د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، بند ١٠٥٣ ص ٩٣٧، د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، بند ٥٣٧ ص ٩٣٦، د. عبدالله سليمان محمود سليمان: النظرية العامة للتدابير الاحترازية، دراسة مقارنة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ١٩٩٠، بند ٥٣ ص ٧٧.

شهر فيما عدا المركبات الحكومية في الجدول المعدل يوليو ٢٠٢١ م (المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ٢/١٥) استخدام وسائل النقل بكافة أنواعها في نقل الأشخاص بالمخالفة لشروط أو ضوابط النقل أو أوقات التنقل المعلن عنها من الجهات المعنية، والمخالفة المنصوص عليها في البند رقم ١/١٦ مخالفة حظر نقل الفئات العمالية بين إمارات الدولة بأي وسيلة فيما عدا الفئات التي يصدر قرار باستثنائها، والمخالفات المنصوص عليها في البند رقم ١٩ من ذات الجدول؛ وهي عدم الامتثال لأوامر مأموري الضبط القضائي أو الهروب عند الاستيقاف أو التسلسل بغرض التهرب من الإجراءات والتدابير الاحترازية.

غير أنه في بند الملاحظات في آخر الجدول، جاء النص سادساً على أن " يتعين أن لا تزيد مدة حجز المركبات في أي من المخالفات المنصوص عليها في هذا القرار عن مدة شهر، ويُستثنى من الحجز المركبات الحكومية، ويُسمح باستبدال الحجز للمركبات بمبلغ مالي قدره مائة درهم عن كل يوم، مع تسليم المركبات المحجوزة بعد اتخاذ إجراءات تعقيمها على نفقة المخالف ". فقد قدّر النائب العام الاتحادي أهمية المركبة سواء في النشاط الاقتصادي للشركات أو بالنسبة للأفراد في تسيير حياتهم وقضاء حوائجهم بعد أن استثنى من توقيع هذا الجزاء المركبات الحكومية؛ ولذلك جاء النص على هذا الاستبدال المالي لحجز المركبة بمعدل مائة درهم عن كل يوم نظير تسليم المركبة، ولا يُعد هذا المبلغ غرامة مضافة إلى الغرامة الإدارية المقررة كجزاء إداري أصلي، وإنما هو مبلغ يتم دفعه بدلاً من حجز المركبة كجزاء تكميلي، فضلاً عن دفع تكاليف تعقيم المركبة قبل تسليمها لحماية للصحة العامة.

٣٧- النص على تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة:

نصت المادة ٨/٣ من قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية على " تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة ". ونصت المادة ٣/٢ أ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، على " تحميل المخالف

نفقات وتكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة". وتطبيقاً لذلك نص قرار النائب العام الاتحادي في المادة ١/٢ "على أن يتحمل المخالف أي نفقات أو تكاليف معالجة الأضرار المترتبة على المخالفة". وهذا ليس جزءاً إدارياً؛ وإنما هو إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل ارتكاب المخالفة، فالجزء سواء أكان إدارياً أم جنائياً يُحقق الردع ولكنه لا يُحقق جبر الضرر المترتب على ارتكاب المخالفة، والمتمثل في النفقات والتكاليف المترتبة على إزالة آثار المخالفة أو معالجتها^(٩٧)؛ ولهذا يتم الجمع بينها وبين الجزاء الإداري؛ لاختلاف غاية كل منهما باختلاف النظام الجزائي الذي ينتمي إليه كل منهما، كما هو الحال في الجزاء الجنائي والتعويض المدني.

٣٨- النص على جواز الجمع بين الجزاء الإداري والتدبير العلاجي أو الوقائي:

نص قرار النائب العام الاتحادي على بعض التدابير الإدارية العلاجية أو الوقائية، والتي تتجرد من وصف الجزاء الإداري؛ لخلوها تماماً من الردع^(٩٨)، بخلاف الجزاءات الإدارية التي تنطوي على جانب وقائي وجانب ردعي غالب، وبناءً على ذلك فإنه يجوز الجمع بينها وبين هذه التدابير، ففي المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ٣/أ من الجدول المعدل يوليو ٢٠٢١ م "التحليل بغرض التهرب من الإجراءات والتدابير الاحترازية أو عدم الخضوع لإجراءات وتعليمات الحجر الصحي التي تُحددها الجهات المعنية، ويشمل ذلك: الغش أو إعطاء بيانات كاذبة، الغرامة المقررة هي ٢٠,٠٠٠ درهم مع إخضاع المخالف أو العامل لمدة الحجر الصحي أو استكمالها أو إعادة الفحص وتحميل المخالف النفقات.

(٩٧) قارن من يرى أن إلزام المخالف بدفع مبالغ معينة لصالح الإدارة يغلب فيه معنى التعويض، وإن كان يتضمن في نفس الوقت معنى العقوبة؛ لأنه لا يُقابل تماماً الضرر الذي لحق الخزانة العامة. د. محمود محمود مصطفى: المرجع السابق، بند ١٠٥ ص ١٦١.

(٩٨) معنا في هذا الرأي بصدد الاستشفاء الإلزامي للمصاب بمرض سارٍ طبقاً لقانون مكافحة الأمراض السارية، المستشار راشد عتيق سلطان الظاهري: الحماية الجنائية من نشر العدوى بفيروس كورونا (COVID-19) دراسة تحليلية في ضوء القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ في شأن مكافحة الأمراض السارية، دائرة القضاء أبو ظبي، ١٤٤١ هـ ٢٠٢٠ م، ص ١٧٨-١٧٩.

٣٩- جواز الجمع بين الجزاء الإداري في قرار النائب العام الاتحادي والجزاء المدني والجزاء الجنائي لاختلاف النظام الجزائي لكل منها:

إذا كان يجوز الجمع بين الجزاءات المتعددة التي تنتمي إلى أنظمة جزائية مختلفة، فإنه بخصوص الجمع بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي عن ذات الواقعة؛ يرى أحد الشراح^(٩٩) أنه نزولاً على مقتضيات مبدأ التناسب، يجب ألا تزيد الجزاءات عند التماثل بينهما - كأن يكونا غلقاً إدارياً وغلقاً جنائياً لذات المنشأة، أو غرامة إدارية وغرامة جزائية - على الحد الأقصى المقرر لأحدهما، مستنداً في ذلك إلى حكم لمجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا كان من المحتمل أن ازدواجية الإجراءات تقتضي تعدد الجزاءات؛ فإن مبدأ التناسب يقتضي في جميع الحالات ألا يتجاوز المبلغ الإجمالي للجزاءات المقررة الحد الأقصى المقرر لأحدهما، وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة اتخاذ ما يلزم نحو تنفيذ ذلك.

ويؤخذ على هذا الرأي أنه يُخالف النصوص القانونية التي أقرت صراحة جواز الجمع بين الجزاءات التي تنتمي إلى نظام جزائي مختلف؛ كما يتجاهل اختلاف طبيعة الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي؛ فالجزاء الجنائي له طابع ردي خالص، والجزاء الإداري له طابع وقائي وإن كان فيه جانباً ردياً؛ ولذلك فإنه متى شكلت الواقعة مخالفة إدارية وجريمة جنائية استحق الجنائي الجزاءين الإداري والجنائي كاملين دون خصم أحدهما من الآخر حتى عند التماثل بينهما؛ لأن هذا التماثل لا يعدو أن يكون في الاسم فقط ولكنها يختلفان في الطبيعة القانونية وفي الجهة المشرفة على تنفيذهما؛ فالجهة الإدارية هي التي تتولى تنفيذ الجزاء الإداري، والنيابة العامة هي التي تتولى تنفيذ الأحكام الصادرة في جميع الدعاوى الجزائية طبقاً للمادة ٢٧٢ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي؛ ولذلك فإن هذا الرأي تعترضه أيضاً صعوبة تطبيقه؛ كما أن نظام وضع الحد الأقصى للجزاءات المتعددة مجاله تعدد الجزاءات من ذات النوع بسبب التعدد المادي للجرائم التي ارتكبها شخص قبل الحكم عليه في إحداها (م ٩٢ من قانون الجرائم والعقوبات

(٩٩) د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، بند ٤٧ ص ١٢٣ والحكم المشار إليه في هامش رقم ٣ من ذات الصفحة.

الاتحادي) ونحن هنا بصدد عقوبات متماثلة اسماً ولكنها تنتمي إلى نظام جزائي مختلف، كما أنها تُنفذ عن واقعة واحدة تُشكل مخالفة إدارية وجريمة جنائية، وإن كان التطبيق العملي يجعل تطبيق أحد الجزاءين محل اعتبار في البدء في اتخاذ الإجراءات من أجل إصدار قرار أو حكم بالجزاء الآخر.

وقريب من هذا الرأي من ذهب من الشراح^(١٠٠) إلى أن العدالة تأبى أن يتم الحكم على شخص ارتكب فعلاً واحداً بعقوبة جنائية ثم يتم تغريمه عن ذات الواقعة بغرامة إدارية؛ لأنه يؤدي إلى ازدواجية الجزاء بلا فائدة؛ لأن الردع يتحقق بتوقيع أحدهما فقط، بينما يُقبل توقيع الجزاءين معاً عند تحقق التعدد المادي، بخلاف التعدد المعنوي.

ويؤخذ على هذا الرأي أيضاً ما أخذناه على الرأي السابق، ونضيف إليه أنه ليس من الصواب القول بأنه يُقبل توقيع الجزاءين الجنائي والإداري معاً عند تحقق التعدد المادي، بخلاف التعدد المعنوي؛ لأنه عند تحقق التعدد المادي فإن المخالف يكون قد ارتكب الواقعة أكثر من مرة، وعندئذ يتعدد الجزاء بتعدد المخالفات المرتكبة، بل إن هذا يُعد تكراراً لارتكاب المخالفة يُبرر جواز مضاعفة مبلغ الغرامة الإدارية عليه، بل وفي حال التكرار للمرة الثالثة يتم إحالته للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث - كما سيأتي بعد قليل - وهذا يتفق مع القواعد العامة؛ لأننا لا نكون بصدد تعدد جزاءات عن واقعة واحدة، بل عن جزاء واحد عن كل مخالفة مرتكبة حتى ولو تضاعفت الغرامة بسبب تكرار ارتكابها، ومجال تعدد الجزاءات التي تنتمي إلى نظام قانوني مختلف هو ارتكاب المخالف لواقعة واحدة قد تُشكل مخالفة إدارية وجريمة جنائية وجريمة مدنية، ولا يُعد هذا تعدداً معنوياً؛ لأن التعدد المعنوي ضابطه هو

(١٠٠) د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة: الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا، مجلة القضاء والقانون، مركز البحوث والدراسات القضائية، دائرة القضاء، أبو ظبي، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد ١٩) س ٦، ذو القعدة ١٤٤١ هـ - ٢٠٢٠ م، ص ١١٦، ولذات المؤلفين: المخالفات والجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي، المرجع السابق، ص ٧٦.

ارتكاب الشخص لواقعة واحدة تُشكل انتهاكاً لأكثر من نص قانوني وتنتمي هذه النصوص جميعها إلى قانون واحد، وعندئذ وتطبيقاً لقواعد العدالة في قانون العقوبات يُحكم على مرتكبها بعقوبة الجريمة الأشد (م ٨٨ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي).

المطلب الثاني

قواعد تحديد المخالفين في قرار النائب العام الاتحادي

٤٠- النص على توقيع الغرامة الإدارية على مرتكب المخالفة وعلى كل من شارك أو قام بالدعوة أو التنظيم للمناسبة في بعض المخالفات:

تقديراً من النائب العام الاتحادي بأن مواجهة فيروس كورونا تستلزم ردع كل من أسهم في ارتكاب المخالفة إما بوصفه فاعلاً مباشراً؛ حيث ارتكب الفعل أو الامتناع عن الفعل المكون لها، أو شريكاً في ارتكابها - كما سيأتي في الفقرة التالية -، وإما بأنه شارك بالحضور أو بالتنظيم أو بالدعوة للمناسبة التي ارتُكبت فيها المخالفة مع علمهم بذلك؛ فإنه نص على توقيع الغرامة الإدارية على جميع هؤلاء الأشخاص بصدد بعض المخالفات (المخالفة المنصوص عليها في البند رقم ١٧، التدريس أو التدريب الخاص (الدروس الخصوصية) مخالفة (أ)، (ب) من الجدول المعدل (يوليو ٢٠٢١ م). ويلاحظ في هذا الصدد أن هؤلاء الأشخاص لا يُعدون شركاء في ارتكاب المخالفة؛ لأنهم لم يرضوا أو ساعدوا أو عاونوا على ارتكابها؛ وإنما كان نشاطهم مقصوراً على المشاركة بالحضور أو قاموا بالدعوة أو بالتنظيم للمناسبة التي ارتُكبت فيها المخالفة مع علمهم بعدم مراعاة التدابير الاحترازية الواجبة للحد من انتشار فيروس كورونا.

٤١- النص العام على توقيع الغرامة الإدارية على كل من ساعد أو عاون أو توسط أو حرض على ارتكاب إحدى المخالفات:

نظراً لخطورة الاشتراك في ارتكاب مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، سواء بالمساعدة أو بالمعونة بتقديم يد العون - أيًا كانت صورته - للمخالف؛ فيرتكب المخالفة بناءً على ذلك، أو بالتوسط بعرض المساعدة أو المعونة في ارتكاب المخالفة أو بذل

السعي في سبيل ارتكابها أو بالتحريض على ارتكاب المخالفة، بخلق فكرة ارتكابها لدى المخالف، نص النائب العام الاتحادي تحت عنوان ملاحظات في الجدول المعدل (يوليو ٢٠٢١) خامساً، على أن "كل من ساعد أو عاون أو حرض أو توسط في ارتكاب أي مخالفة واردة في هذا القرار، تُفرض عليه الغرامة الإدارية المقررة لمرتكب المخالفة وذلك دون إخلال بالغرامات المفروضة على المخالفات الواردة بهذا القرار". وقد ورد هذا النص في بند الملاحظات، وهو من العموم بمكان بحيث يُطبق على جميع المخالفات دون استثناء، بخلاف النص على توقيع الغرامة الإدارية على كل من شارك بالحضور أو قام بالدعوة أو بالتنظيم للمناسبة أو التوسط فيها؛ فإنه نص خاص يقتصر تطبيقه على بعض المخالفات التي ورد بشأنها؛ والتي يُناسبها وحدها أن تكون محلاً للمشاركة أو القيام بالدعوة أو بالتنظيم للمناسبة أو بالتوسط فيها، أما المساعدة أو المعاونة أو التوسط أو التحريض فإنها تصلح أن تكون سبباً للمسئولية عن ارتكاب جميع المخالفات دون استثناء؛ ومن ثم يستحق من صدر منه هذا الفعل ذات الجزاء المقرر على المخالفة المرتكبة؛ شأنه شأن مرتكب الفعل أو الامتناع المكون للمخالفة الإدارية.

٤٢- خضوع الجزاءات الإدارية لمبدأ الشخصية:

يلزم لشرعية الجزاء الإداري أن يُحدد النص المؤتم للسلوك شخص من ينزل به القضاء أو الإدارة الجزاء الإداري؛ بتحديدته تحديداً نافياً للجهاالة الشخص الذي يكون محلاً للجزاء، وهنا يُثار التساؤل هل يجوز أن يُنص على توقيع الجزاء الإداري على شخص آخر غير مرتكب المخالفة وغير من شارك أو قام بالدعوة أو بالتنظيم للمناسبة ومن ساعد أو عاون أو حرض أو توسط في ارتكابها أو لا؟.

للإجابة عن ذلك نقول إن للجزاء الإداري فيه جانب ردعي ولذلك فإنه كالجزاء الجنائي يخضع لمبدأ الشخصية (م ٢٨ من الدستور)؛ كما نصت المادة ٢ من قانون الجرائم والعقوبات لاتحادي، على أن " لا يُؤاخذ أحد بجريمة غيره. .. ". وهو يعني أنه لا يوقع الجزاء إلا على مرتكب الجريمة أو أن يكون قد ساهم في ارتكابها؛ باعتباره أحد المبادئ العامة للنظام العقابي، ومؤدى ذلك أنه يجب تطبيقه على أي جزاء له ذات الطبيعة الردعية؛ ولأن النص على هذا المبدأ

في النطاق الجنائي ليس معناه عدم تطبيقه في النطاق الإداري؛ فالجزء الإداري كالجاء الجنائي يُطبق باتفاق عند وجود تقصير في ممارسة أعمال الرقابة والتوجيه مما أدى إلى ارتكاب الجريمة الجنائية أو وقوع المخالفة الإدارية؛ وهذا لا يخالف الأصول الدستورية في العقاب؛ لأنه يتأسس على فكرة شخصية المسؤولية. وليس على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وعلاقة التبعية بين المتبوع والتابع، وهي تعني أن يُمارس المتبوع سلطة فعلية في الرقابة والتوجيه بمقتضاها يُصدر أوامره ونواهيه إلى التابع، ثم يُراقبه في تنفيذ هذه الأوامر ويُحاسبه إذا أخطأ في تنفيذها. خلافاً لما قال به أحد الشراح^(١٠١). وسندنا في ذلك أن مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وكذلك مسؤولية من تجب عليه رقابة شخص في حاجة إلى رقابة، إنما تصلح فقط كأساس للمسؤولية المدنية (م ١٣٨٤ من القانون المدني الفرنسي، م ١٧٣ من القانون المدني المصري، م ١/٣١٣ من قانون المعاملات المدنية الاتحادي) بينما لا تصلح لقيام المسؤولية الجنائية ولا المسؤولية الإدارية أو التأديبية؛ لما يترتب على هذه المسؤوليات من جزاء جنائي أو إداري أو تأديبي فيه جانب ردي، بخلاف المسؤولية المدنية التي تخلو من هذا الجانب وتمحض عن إصلاح الضرر، وعلى أساس من هذه المسؤولية الشخصية قد تقوم المسؤولية الجزائية أو الإدارية أو التأديبية عندما يُشكل الإخلال بواجب الرقابة جريمة جنائية أو مخالفة إدارية أو تأديبية.

٤٣- النص على توقيع الجزاء الإداري على الشخص الاعتباري أو المسئول عن المنشأة

الفردية في بعض المخالفات:

أخذ قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية والهيئات والمؤسسات العامة عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها، ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الجزائية المقررة للجريمة قانوناً، ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة لها في القانون (م ٦٦). ولذلك لا يوجد ما يمنع قانوناً أن تقوم المسؤولية

(١٠١) راجع د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، بند ٣٤ ص ٨٩ وما بعدها.

الإدارية للأشخاص الاعتبارية؛ لأنه لا يوجد من الجزاءات الإدارية ما يتنافى مع طبيعتها كجزاءات السالبة للحرية والتي استبدل بها قانون الجرائم والعقوبات الغرامة؛ ولأن من الجزاءات الإدارية ما يكون بطبيعته قابلاً للتطبيق على الأشخاص الاعتبارية، مثل غلق المنشأة أو وقف النشاط، ومنها ما يكون قابلاً للتطبيق مباشرة على الشركة كالغرامة الإدارية. لما كان ذلك؛ فقد نص قرار النائب العام الاتحادي في الملاحظات (ثانياً) في الجدول المعدل يوليو ٢٠٢١ م). على فرض الغرامة المنصوص عليها في البنود (٣/٢ ج)، (٣)، (١/٦)، (٣/٦)، (٤/٦)، (٥/٦)، (١١/١ د)، (٥/١١)، (١٢)، (١٦)، (٢٢٠) على الشخص الاعتباري أو المسئول عن الإدارة إذا كانت المنشأة فردية، والمشروع الفردي ذو المسؤولية المحدودة يتمايز بوجود ذمة مالية خصصها التاجر الفرد بإرادته المنفردة لاستغلالها في بعض أوجه النشاط التجاري مع تحديد مسؤوليته عن هذا النشاط في الأموال التي تشملها الذمة المالية المخصصة دون أن تمتد إلى ذمته المالية العامة^(١٠٢). وهذا ما نصت عليه صراحة المادة ٧١/٢ من القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ م بشأن الشركات التجارية، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٠ م، والمادة ٧١/٢ من المرسوم بقانون اتحادي رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١ م بشأن الشركات التجارية، والذي ألغى القانون السابق، ويأتي النص في قرار النائب العام الاتحادي على مسؤولية المسئول عن إدارة الشركة إذا كانت المنشأة فردية عن دفع الغرامة الإدارية المقررة على بعض مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، تطبيقاً للمادة ٨٤/١ من كل من القانون الملغي والقانون الجديد بشأن الشركات والتي قررت مسؤوليته عن مخالفة أحكام أي قانون نافذ^(١٠٣). لأن الشريك الوحيد هو الذي يُدير المشروع الفردي؛ وحتى ولو استعان بالغير فإنهم

(١٠٢) راجع د. فايز نعيم رضوان: الشركات الفردية ذات المسؤولية المحدودة، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م، ص ١٦ وما بعدها.

(١٠٣) ولذلك فهو يُسأل عن الخطأ في الإدارة، وهذا أمر متعلق بالنظام العام. د. أحمد السيد لبيب إبراهيم، د. عماد الدين أحمد عبد الحي: الشركات التجارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، طبقاً للقانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١٥، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٥، ص ٥٦٧ - ٥٦٨.

يكونون مجرد معاونين له؛ حيث يقوم بالرقابة على أعمال المدير ويشارك في تسيير عمل الشركة بوصفه صاحب رأس المال ويراقب أعمال الإدارة ويُسرف عليها^(١٠٤). وهذه المسؤولية تقوم عند إثبات خطأ المسئول عن إدارة المنشأة الفردية كما هو الشأن عند تقرير مسؤولية الشخص المعنوي عما وقع من أحد مستخدمييه أو ممثليه الذين يعملون باسمه ولحسابه^(١٠٥).

ولهذه العلة أيضاً أخذت بعض التشريعات الجنائية الاقتصادية بالمسؤولية الجنائية المرتبطة بسلطة الإدارة، وهو يُعد من قبيل الاتجاه نحو المسؤولية الجنائية المبنية على المخاطر^(١٠٦). وهذا ما أخذ به بصدد الغرامة الجنائية القانون المصري الخاص بمواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، فقد نصت المادة ٦ من هذا القانون، على أن "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر، يُعاقب المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري بالعقوبات المقررة حال مخالفة أحد التدابير الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر وفقاً لنص المادة (١) من هذا القانون أو القرارات الصادرة من اللجنة تنفيذاً لهذا القرار متى ثبت علمه بها وكانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجباته الوظيفية. ويكون الشخص الاعتباري مسؤولاً بالتضامن عن الوفاء بما يُحكم به من عقوبات مالية وتعويضات، إذا كانت الجريمة قد ارتكبت من أحد العاملين به وباسمه ولصالحه".

يتضح من هذا النص أن المشرع المصري أقام مسؤولية المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري عن جريمة مخالفة التدابير الواجبة لمواجهة الأوبئة والجوائح الصحية متى ثبت علمه بها وكانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفته؛ مما يؤكد أن مسؤوليته الجنائية

(١٠٤) في هذا المعنى: د. فايز نعيم رضوان: المرجع السابق، ص ١٩٩، أم ثامر خليف العبدلله: شركة الشخص والواحد في قوانين الشركات العربية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٦١.
(١٠٥) قارن من يرى أن أساس هذه المسؤولية هو افتراض الخطأ في جانب الشخص المعنوي. د. أمين مصطفى: المرجع السابق، ص ١٣١، د. محمد سعد فوده: المرجع السابق، ص ٢٥٩.
(١٠٦) راجع في الموضوع د. عبد الرؤوف مهدي: المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦، بند ٢٤٧ وما بعده ص ٣٩٦ وما بعدها.

مسئولية شخصية وليست مسئولية عن فعل الغير، وزاد على ذلك أنه فرض تضامن الشخص الاعتباري في الوفاء بما يُحكم به من عقوبات مالية وتعويضات إذا كانت الجريمة قد ارتكبت من أحد العاملين به وباسمه وحسابه، كوسيلة لضمان استيفائها. خلافاً لمن يرى (١٠٧) أن التضامن باعتباره وسيلة لتحصيل الحقوق المالية للدولة يُعد مقبولاً في نطاق القانون الخاص بينما يجب اختفاؤه تماماً في نطاق الغرامات الجنائية؛ احتراماً لمبدأي شخصية العقوبة وتفريدها؛ ولأنه لا يُحقق أي هدف عقابي وإنما يقتصر دوره على ضمان حق الدولة في اقتضاء الغرامات وعدم تعرضها لخطر إفسار أحد المحكوم عليهم. ويؤخذ على هذا الرأي أنه يقوم على تعارض نظام التضامن في دفع الغرامات الجنائية مع مبدأي شخصية العقوبة وتفريدها، وهذا أمر غير مُسلم به، فالغرامة يُحكم بها على من ثبت ارتكابه للجريمة بوصفه فاعلاً أو شريكاً؛ وهذا هو جوهر شخصية العقوبة، وعلى من يثبت لدى المحكمة أن الحكم بهذه العقوبة يتحقق معه أغراض العقوبة الجنائية الثلاثة، وهذا هو جوهر تفريد العقوبة، والنص على التضامن في دفع الغرامة لا يُخل بهما وإنما يكفل للدولة وسيلة لضمان استيفاء مبالغ الغرامة المحكوم بها، على أن يرجع من قام بسدادها بطريق التضامن على غيره من المحكوم عليهم بنسبة نصيب كل منهم في مبلغ الغرامة، ولا ينال من ذلك أن فكرة التضامن منشأها القانون الخاص؛ حيث يُقيم التضامن بين الفاعلين المتعددين للضرر؛ مما يؤدي إلى التزام كل فاعل بكل التعويض في مواجهة الضرر؛ باعتبار أن هذا الالتزام بكل التعويض هو الأثر الرئيسي للتضامن (١٠٨).

ذلك أن قانون العقوبات يأخذ من القانون الخاص ما يتفق مع ذاتيته ومبادئه الأساسية ومن ذلك نظام التضامن في الغرامة الجنائية بنص خاص والغرامة النسبية كأصل عام مالم ينص الحكم على خلاف ذلك.

(١٠٧) د. سمير الجزوري: الغرامة الجنائية، مرجع سابق، بند ٢١١ ص ٣٥٠.

(١٠٨) راجع في الموضوع: د. جلال إبراهيم: الرجوع بين المسئولين المتعددين دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والمصري والقانون الفرنسي، الكويت ١٩٩٢ - ١٩٩٣، بند ٣ ص ١٧ - ١٩ وبند ١١ ص ٤٥، د. أحمد محمد الرفاعي: نطاق مسئولية المدعى المتضامن، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٦٤ وما بعدها.

ولما كان القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية قد خلا من نص على تضامن الشخص الاعتباري في الوفاء بما يُحكم به من غرامات إدارية وتعويضات إذا كانت المخالفة الإدارية قد ارتكبت من أحد العاملين به وباسمه ولحسابه، فإننا نوصي بالنص على ذلك في هذا القانون؛ كوسيلة لضمان استيفاء هذه الغرامات والتعويضات، على غرار ما نص عليه المشرع المصري بصدد عقوبة الغرامة الجنائية والتعويضات؛ ولأنه من المبادئ الأساسية عدم افتراض التضامن، وإنما يجب أن يكون بناءً على نص أو اتفاق صريح أو ضمني^(١٠٩). ولأن قرار النائب العام الاتحادي بصدد التضامن جاء مقصوداً على مسئولية المسئول عن إدارة الشركة إذا كانت المنشأة فردية عن دفع الغرامة الإدارية المقررة على بعض مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، استناداً إلى قانون الشركات.

المبحث الرابع

الاختصاصات الإدارية والقضائية للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات

والكوارث عن مخالفات التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا

٤٤ - تقسيم:

يشتمل هذا المبحث على ثلاثة مطالب: **المطلب الأول:** الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بفرض الغرامات المقررة عن مخالفات التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا. **المطلب الثاني:** الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بالفصل في التظلمات من الجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا. **المطلب الثالث:** الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن الجرائم الناشئة عن عدم الامتثال

(١٠٩) نقض مدني مصري ١٩٩١/٤/٢٨ مجموعة الأحكام س ٤٢ ج-٢ رقم ١٥٤ ص ٩٣٩.

للتدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا.

المطلب الأول

الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بفرض الغرامات المقررة عن مخالفات التدابير الاحترازية للووقاية من انتشار فيروس كورونا

٤٥ - نشأة النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث كإحدى النيابة المتخصصة:

صدر قرار وزير العدل رقم (٧٣) لسنة ٢٠١٩ م بإنشاء نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث؛ وأسند إليها اختصاصاً قضائياً في بعض الدعاوى الجزائية - سنذكرها تفصيلاً في المطلب الثالث من هذا المبحث - وذلك بناءً على أنه إلى جانب النيابة الكلية التي تقع محكمة ابتدائية، والنيابة الجزئية التي توجد بكل محكمة جزئية والتي تتبع النيابة الكلية التي تقع في دائرتها، توجد نيابات متخصصة تختص بنوع معين من الجرائم، وهذه النيابة يُنشئها وزير العدل على مستوى القضاء الاتحادي، ورئيس دائرة القضاء أو النائب العام على مستوى القضاء المحلي، وقد نصت المادة ٣٠/ج من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ م في شأن السلطة القضائية في إمارة دبي، على أنه "تنشأ في النيابة العامة نيابات متخصصة يتم تحديد اختصاصها وتوزيع أعضاء النيابة العامة بقرار من النائب العام". وهذه النيابة من شأنها أن تزيد من خبرة الأعضاء الذين يعملون بها في أنواع من الجرائم التي تخصصوا في تحقيقها، وإمامهم بالقوانين الخاصة بها؛ مما من شأنه أن يرفع من كفاءتهم وحسن إنجاز ما يُسند إليهم من اختصاص في هذه الجرائم.

٤٦ - طبيعة فرض الغرامات الإدارية وعدم تعارضه مع اختصاص رجال الضبط

الإداري:

نصت المادة ٢/٢ من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م المشار إليه، على أن "وعلى الرغم مما سبق يجوز للنائب العام الاتحادي أو من يُفوضه التحقيق وفرض الغرامات

المقررة في هذا القرار على أية مخالفات للمادة (١) من هذا القرار يتم ضبطها". وتطبيقاً لهذا النص الذي سمح للنائب العام بتفويض غيره في فرض الغرامات المقررة على مخالفات التدابير الاحترازية، نصت المادة ٤ من قرار النائب العام الاتحادي رقم (٣٨) لسنة ٢٠٢٠ م بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات والجزاءات الإدارية، على أن "يجوز لرئيس وأعضاء نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث فرض الغرامات الإدارية على المخالفات الواردة بالجدول المبين بالمادة (١) من هذا القرار، حال عرضها عليهم. ..". وعلى ذلك فإن هذا الاختصاص المسند إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث ينحصر فقط في فرض الغرامات الإدارية ولايمتد إلى الجزاءات الإدارية الأخرى؛ لأن تحصيل الغرامات هو من أهم الصعوبات التي تعترض طريقها سواء أكانت هذه الغرامات جزائية^(١١٠) أو إدارية، بل نستطيع القول بأن هذه الصعوبات تزيد في تحصيل الغرامات الإدارية عنها في الغرامات الجزائية؛ لجواز حمل الشخص المحكوم عليه بالغرامة الجزائية -دون الغرامة الإدارية- على دفعها عن طريق الأمر بالإكراه البدني، كما سيأتي تفصيلاً بعد قليل.

ولاعتراض بين الاختصاص بأعمال الضبط للحد من انتشار فيروس كورونا، وبين منح نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث الاختصاص بفرض الغرامات الإدارية على مخالفة تدابير الضبط الإداري لمواجهة جائحة كورونا؛ لأن هذا الاختصاص الإداري قد مُنح لجهة تتمتع باستقلال في أداء عملها، ومن شأنه أن يُسهل ردع المخالفين لهذه التدابير؛ فضلاً عن تخفيف العبء على القضاء، مع ضمانه مقررة للمخالف الصادر في حقه قرار بجزاء إداري وبفرضه عليه، بالطعن عليه أمام القضاء طبقاً للقواعد العامة.

ويُعد هذا الاختصاص لهذه النيابة اختصاصاً استثنائياً لا تُشاركها فيه النيابة العامة في الجهات القضائية الاتحادية أو المحلية، وهذا ما يُطبق أيضاً على اختصاصها بالفصل في التظلمات من الجزاءات الإدارية عن هذه المخالفات، بخلاف اختصاصها القضائي عن الجرائم الناشئة عن

(١١٠) راجع في مشاكل تحصيل الغرامة الجنائية، د. سمير الجنزوري: المرجع السابق، بند ٢٤٩ ص ٤٠٩ - ٤١١.

عدم الامتثال لهذه التدابير - كما سيأتي تفصيلاً في المطلب الثالث من هذا المبحث - لأنه اختصاص إداري مصدره قرار النائب العام الاتحادي؛ بناءً على تفويضه من مجلس الوزراء، والذي سمح له بتفويض غيره فيه، خلافاً لما أخذ به المشرع اللائحي في المادة ١ / ٢ من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) المشار إليه، بصدد تحديد جهات المراقبة والضبط؛ حيث لم يحرص ذلك في مأموري الضبط القضائي في الجهات الحكومية الاتحادية، وإنما أشرك في اختصاص المراقبة والضبط مأموري الضبط القضائي في الجهات الحكومية المحلية المعنية؛ كل بحسب اختصاصه؛ كما نصت المادة ٦ من القرار المشار إليه، على أنه "على كافة الجهات الاتحادية والمحلية كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار". ووجه هذا الاختلاف أن عمل المراقبة والضبط يحتاج إلى السرعة في اتخاذ إجراءات الضبط وتحرير تقرير بالمخالفة عند عدم الالتزام بالتدابير الاحترازية والتعليقات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا؛ ولذلك كان من المناسب أن يكون الاختصاص بذلك أيضاً لمأموري الضبط القضائي في الجهات الحكومية المحلية المعنية؛ بصدد المخالفات المرتكبة في نطاق اختصاصهم المكاني؛ على أن يكون فرض الغرامات والتظلم من الجزاءات الإدارية، فضلاً عن التحقيق في الوقائع التي تُشكل جرائم، من اختصاص النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث؛ حتى تكون منهجية العمل واحدة على مستوى الدولة الاتحادية، وكضمانة للأفراد المخالفين للتدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا في أن يتم فرض الجزاءات الإدارية من جهة محايدة تقوم بعملها - ولو كان إدارياً - بمنهج وأسلوب العمل القضائي، بما يتصف به من استقلال وحيدة.

٤٧ - أهمية النص على عقوبة جزائية على مخالفة اللوائح في قانون العقوبات أو التدابير في قانون إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية المصري في جواز الأمر بالإكراه البدني وعدم الحاجة إلى التنفيذ الجبري المباشر لسداد الغرامة:

التنفيذ الجبري المباشر لتدابير الضبط الإداري يعني استعمال القوة لتنفيذها؛ حيث تلجأ جهة الإدارة مباشرة إلى القوة المادية دون أن تُجبر هيئات الضبط الإداري على التدخل القضائي المسبق، والتنفيذ الجبري المباشر بهذا المعنى يختلف عن تنفيذ تدابير الضبط الإداري تنفيذاً

مباشراً؛ لأن هذا التنفيذ المباشر لا يحتاج إلى إكراه ولا إلى استعمال القوة، كرفض الترخيص بممارسة النشاط، بينما التنفيذ الجبري المباشر يتطلب أن يمتنع الشخص عن تنفيذ تدبير الضبط الإداري طواعية واختياراً؛ فتلجأ هيئة الضبط الإداري إلى تحقيق أثر تدبير الضبط بصورة قاهرة لإرادته. ومن هنا فإن التنفيذ الجبري المباشر لا يعدو أن يكون تطبيقاً خاصاً للتنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري^(١١١).

وفي هذا الصدد يُلاحظ أنه كانت تبدو أهمية نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري سابق الإشارة إليه في أنه في حالة مخالفة الأفراد للوائح الإدارية وامتناعهم عن دفع الغرامة المنصوص عليها فيها لمأموري الضبط القضائي؛ والتي يُعد دفعها تصالحاً من المتهم مع جهة الإدارة طبقاً للمادة ١٨ مكرراً من قانون الإجراءات الجنائية المصري (مستبدلة بالقانون رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٧ م) والتي تُجيز للمتهم التصالح في المخالفات، وعند رفض هذا التصالح بالامتناع عن دفع الغرامة؛ فإنه لا يجوز لجهة الإدارة اللجوء إلى طريق التنفيذ الجبري المباشر، وإنما يقوم مأمور الضبط القضائي بتحرير محضر بواقعة المخالفة وامتناع المتهم عن التصالح بدفع الغرامة المنصوص عليها قانوناً، ويُحال المحضر للنياحة العامة التي تُصدر أمراً جنائياً بتوقيع الغرامة المنصوص عليها في المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري؛ حيث أوجب قانون الإجراءات الجنائية المصري في المادة ٣٢٥ مكرراً على عضو النيابة العامة إصدار الأمر الجنائي في المخالفات وفي الجرح المعاقب عليها بالغرامة وحدها التي لا يزيد حدها الأقصى على خمسمائة جنيه، والتي لا يرى حفظها، وهذا الأمر الجنائي وإن لم يكن في حقيقته حكماً قضائياً إلا أنه يقوم مقام هذا الحكم في إنهاء الدعوى الجنائية، وكذلك في جواز تنفيذه بطريق الإكراه البدني طبقاً للمادة ٥١١ وما بعدها من قانون الإجراءات الجنائية المصري؛ باعتباره صادراً بعقوبة غرامة جنائية. وبصدور القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢١ م بشأن إجراءات مواجهة

(١١١) د. محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، ص ١٩، وفي هذا المعنى أيضاً، د. حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، ١٩٨٤، بدون دار نشر، ص ١٧٨.

الأوبئة والجوائح الصحية، أضحى العقوبة المقررة على مخالفة التدابير اللازمة لمواجهة أخطار تفشي الأوبئة والجوائح الصحية هي عقوبة جنحة طبقاً للمادة ٥ من هذا القانون، وهي أشد من عقوبة المخالفة المنصوص عليها في المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري، ومع ذلك فإنه عند رفض التصالح المنصوص عليه في المادة ٧ بدفع مبلغ الغرامة، يُحال المخالف إلى النيابة العامة التي لها عند إحالة الدعوى الجنائية أن تطلب من قاضي المحكمة الجزئية التي من اختصاصها نظر الدعوى توقيع عقوبة الغرامة بأمر يصدر بناء على محضر جمع الاستدلالات أو أدلة الإثبات الأخرى بغير إجراء تحقيق أو سماع مرافعة طبقاً للمادة ٣٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصري، كما أنه طبقاً للمادة ٣٢٣ مكرراً من ذات القانون، للقاضي -من تلقاء نفسه - عند نظر إحدى الجناح المبيّنة في المادة (٣٢٣) أن يُصدر فيها أمراً جنائياً، وذلك إذا تغيب المتهم عن الحضور رغم إعلانه، ولم تكن النيابة العامة قد طلبت توقيع أقصى العقوبة. وهكذا نرى أن الاختصاص بإصدار الأمر الجنائي كان للنيابة العامة عندما كانت العقوبة على مخالفة التدابير المنصوص عليها في اللوائح هي عقوبة الجنحة طبقاً للمادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري، وبارتفاعها إلى عقوبة الجنحة طبقاً للمادة ٥ من قانون إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، أضحى الاختصاص بإصدار الأمر الجنائي لقاضي المحكمة الجزئية التي من اختصاصها نظر الدعوى بناءً على طلب النيابة العامة أو من تلقاء نفس القاضي عند تغيب المتهم عن الحضور رغم إعلانه ولم تكن النيابة العامة قد طلبت توقيع أقصى العقوبة.

وقد خلا قانون العقوبات الاتحادي (الملغي) وقانون الجرائم والعقوبات الاتحادي وكذلك القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، من نص يتضمن عقوبة جزائية على مخالفة اللوائح؛ مما يجعل سبيل النيابة إلى فرض هذه الغرامات الإدارية في شأن الممتنعين عن سدادها -إن لم يتم الحجز التنفيذي على أموال المخالف لاستيفاء قيمة الغرامة الإدارية - هو طريق الضغط الإداري على المخالف^(١١٢).

(١١٢) وهذا ما عبر عنه أحد الشراح في القانون الإماراتي بالقول بأن عدم وجود نص في قانون العقوبات الاتحادي

٤٨- اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر على من يرفض القرار الضبطي إنما يكون في حالة الضرورة:

التنفيذ الجبري المباشر هو حق الإدارة في أن تُنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية؛ عند رفض تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء؛ وهو امتياز للإدارة في غاية الخطورة؛ لأنه يُجرد الفرد المنفذ ضده من ضمانة يقدمها له تدخل القاضي، بفحص مشروعية قرار الضبط، غير أنه طريق احتياطي واستثنائي لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر؛ ومنها إذا وجد نص في القانون^(١١٣) يُبيح للإدارة اتخاذ هذا السبيل^(١١٤)، خروجاً على الأصل العام، الذي يقتضي لجوء الإدارة -شأنها شأن الأفراد- إلى القضاء للحصول على حكم بحقوقها عند رفض الأفراد الخضوع لقراراتها، وعند عدم وجود هذا النص يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر في حالة الضرورة؛ لأنها ملزمة بإجبار الأفراد على احترام القانون، وعند عدم وجود وسيلة قانونية لحمل الأفراد على تنفيذ هذا الواجب؛ يجعل الإدارة أمام حالة الضرورة، وقد يتوقع المشرع حالة الضرورة وعندئذ ينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها، وهو بهذا لا يُنشئ للإدارة حقاً جديداً، وإنما يؤكد حقاً ثابتاً من قبل، وتبدو أهمية النص على حالة الضرورة في التزام جهة الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه لها المشرع؛ كما لو اشترط أن تُسبب قرارها أو تُنذر الأفراد

=على عقوبة مخالفة لوائح الضبط الإداري أو بعض القرارات الصادرة تطبيقاً لها؛ يجعل جهة الإدارة مضطرة إلى اللجوء إلى التنفيذ المباشر. د. إعاد هود: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٢٨٣.

(١١٣) كما أن للإدارة أن تستند إلى نص لائحي لتنفيذ ما تتخذه من جزاءات إدارية بالقوة الجبرية مباشرة إذا فوضها المشرع في ذلك، راجع الخلاف الفقهي في ذلك: د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، بند ٨٤ ص ٢١٤-٢١٨.

(١١٤) وحتى مع عدم وجود قانون ينص على حق جهة الإدارة في التنفيذ الجبري المباشر؛ فإنه يُمكن الاستناد إلى المادة ٤٤ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، والتي نصت على أن "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الاتحاد". لأن مفاد هذا النص -والذي لا يوجد له مقابل في الدستور المصري- أنه يوجد على عاتق سكان الاتحاد من مواطنين ووافدين التزام قانوني بتنفيذ القوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة طواعية واختياراً وإلا تلجأت إلى التنفيذ الجبري المباشر لها. د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الكتاب الثاني: نظرية العمل الإداري، كلية شرطة دبي ١٩٩٤ ص ١٥٨.

قبل التنفيذ^(١١٥). وهذا التنفيذ الجبري المباشر وإن كان حقاً للإدارة؛ إلا أنها تُجبره على مسؤوليتها، وقد يكون سبباً في الحكم عليها بالتعويض عند إجرائه في غير حالاته المنصوص عليها قانوناً دون ضرورة أو إذا تجاوزت الشروط المقررة لاستعماله. لأنه من المقرر أن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها وأن يحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر^(١١٦). بينما يُعد ولوج الطريق القضائي أسلم للإدارة؛ لأنه يُجنبها كل مسؤولية عن تنفيذ قراراتها^(١١٧). فضلاً عن أن القضاء يملك الحكم بإيقاف الإدارة عن السير في التنفيذ الجبري المباشر إلى نهايته؛ عند تقديره أنه سترتب على إتمامه نتائج يصعب أو يستحيل تداركها فيما بعد، وعندئذ يُصدر حكمه بإيقاف التنفيذ الجبري المباشر انتظاراً للفصل في الموضوع.

ولما كان لجوء جهة الإدارة إلى التنفيذ الجبري المباشر لحفظ النظام العام يُعد طريقاً استثنائياً؛ فإنه لا يجوز اللجوء إليه عند وجود منع صريح من المشرع من اللجوء إلى هذه الوسيلة إلا استناداً إلى حالة الضرورة، ويلحق بالمنع الصريح حالة المنع الضمني، وذلك عندما ينص المشرع على عقوبة جنائية صدر بها حكم قضائي أو أمر جنائي على من يرفض التصالح بدفع مبلغ الغرامة الجنائية؛ لأنه عندئذ ما لم تتوافر حالة الضرورة فإنه يتعين على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء لتوقيع العقوبة الجنائية؛ حيث تُعد الدعوى الجزائية هي الطريق الأصلي لإجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية وتنفيذها، ولا يجوز لها اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر؛ حتى ولو قدرت أن العقوبة الجنائية من الضالة بمكان؛ لأن سبيل تعديلها هو تعديل القانون بتشديد العقوبة، وإلا اعتبر ذلك تعدياً على الأفراد وعلى السلطة القضائية معاً، وهو تعد يصل إلى درجة الغضب

(١١٥) د. سليمان الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ص ٦١٩.

(١١٦) اتحادية عليا، نقض إداري ١٣/١٠/٢٠٢١، الطعن رقم ٥٢٨ لسنة ٢٠٢١ إداري.

(١١٧) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ص ٦٣١-٦٣٢، د. محمد فاروق محمود محمد: مسوغات السلطة الإدارية في اللجوء إلى القضاء، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، س ٣٠، العدد ٦٥، ربيع الثاني ١٤٣٧ هـ يناير ٢٠١٦ م، ص ١٤٥ وما بعدها.

والاعتداء المادي^(١١٨). وإنما يجوز لها اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر عند تقديرها وجوب اتخاذ تدابير ضبط عادلة لضرورة حفظ النظام العام وتنفيذ قراراتها بأعمال مادية أكثر سرعة وفعالية؛ لأن هناك ضرراً محققاً لو فرض على الإدارة الالتجاء إلى القضاء في جميع الأحوال؛ لأنه يفوت - غالباً - فرض التدبير اللازم لوقاية النظام العام.

وتطبيقاً لحالة الضرورة لمواجهة جائحة كورونا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر لفض التجمعات التي لا تلتزم بالتدابير الاحترازية والتي من شأنها أن تشكل خطراً على الصحة العامة؛ وهذا لا يعد جزءاً إدارياً وإنما هو إجراء وقائي لمنع إخلال بتدابير الضبط لمواجهة جائحة كورونا، وهذا الإخلال لم يقع بعد ولكنه في سبيله إلى الوقوع، وكذلك غلق المنشأة كجزء إداري؛ بمعنى أنه يُنفذ بالقوة الجبرية دون اعتداد بإرادة صاحب المنشأة؛ إذ يستوي في هذا الشأن قبوله لقرار الغلق أو رفضه إياه، بينما يخضع إغلاق المحل كأحد التدابير الجنائية، لمبدأ القضاية شأنه شأن العقوبة؛ حيث يجوز للمحكمة عند الحكم بمنع الشخص من ممارسة عمله طبقاً للمادة ١٣١ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي، أن تأمر بإغلاق المحل الذي يُمارس فيه هذا العمل إذا كان مالكاً للمحل وقت ارتكاب الجريمة وذلك لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة (م ١/١٣٣ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي).

٤٩ - تنفيذ الغرامة الإدارية طبقاً لإجراءات الحجز التنفيذي المنصوص عليها في قانون

تحصيل الإيرادات والأموال العامة:

لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر لتحصيل الغرامات الإدارية؛ لأنها لا تصلح أن تكون محلاً لهذا التنفيذ؛ حيث لا سبيل لتنفيذها إلا بطريق التنفيذ غير المباشر وهو نزع الملكية؛ للحصول على المال اللازم لسداد الغرامة الإدارية؛ ولانتفاء حالة الضرورة؛ ولإبعاد الإدارة عن إشكاليات التنفيذ الجبري بعد اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم

(١١٨) د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٢٤، وص ٦٢٨ - ٦٢٩، د. محمد فاروق محمود محمد: البحث السابق، ص ١٥٣.

باستيفائها طبقاً لقانون الإجراءات المدنية الاتحادي؛ أو وجد المشرع الاتحادي وسيلة أخرى وهي إجراءات الحجز التنفيذي طبقاً لإجراءات وقواعد خاصة؛ لكفالة وسرعة تحصيل الأموال العامة المستحقة لدى الأفراد والأشخاص الاعتبارية؛ وتفادياً لطول أمد إجراءات التقاضي، نظم المرسوم بقانون اتحادي رقم (١٥) لسنة ٢٠١٨ م في شأن تحصيل الإيرادات والأموال العامة، قواعد وإجراءات تنفيذ الجزاءات الإدارية الصادرة بالغرامة الإدارية دون غيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى^(١١٩)، عند امتناع المخالف عن سداد قيمة الغرامة الإدارية الناشئة عن تطبيق أحكام القوانين الاتحادية، بالبدء بإخطار المدين بالدين (م ٤) ومنحه مهلة لعرض التسوية (م ٦) وفي حال الامتناع عن السداد يُحال الملف إلى الوحدة التنظيمية وهي الجهة المعنية في وزارة المالية بتحصيل الإيرادات والأموال العامة والتي تحل محل الجهة الإدارية في المطالبة بالدين ويُصدر مديرها قراراً بتحصيل الدين (م ١١) وطبقاً لهذا المرسوم بقانون يُعتبر القرار الذي يصدر من تلك الجهة سنداً تنفيذياً، ويُقدم لقاضي التنفيذ لدى المحكمة المختصة ويُنفذ بواسطته (م ١٢) ويتم معاملة إجراءات تنفيذ السند التنفيذي وفق أحكام هذا المرسوم بقانون معاملة النفاذ المعجل، ويجوز وفقاً لذلك التنفيذ جبراً أو اتخاذ أي من الإجراءات المستعجلة أو التحفظية (م ١٤) وهذا السند التنفيذي كاف للأمر بالحجز على أموال المدين (م ١٩) دون حاجة لإعلان الأمر للمدين بالصيغة التنفيذية (م ٢١) ولقاضي التنفيذ بناءً على طلب الوحدة التنظيمية إصدار أمر بالمنع من السفر بحق المدين وفق الأحوال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية (م ٢٦)

٥٠ - تنفيذ الغرامة الإدارية بوسائل الضغط الإداري:

فضلاً عن الامتياز الذي منحه القانون لجهة الإدارة في تحصيل الغرامات الإدارية بإجراءات

(١١٩) فقد نصت المادة الأولى من هذا القانون "تعريفات" على أنه يُقصد بالإيرادات: "الإيرادات العامة للدولة من ضرائب ورسوم وعوائد اتحادية، بالإضافة إلى الرسوم والأجور التي تُحصلها الدولة مقابل الخدمات التي تؤديها، وإيرادات الدولة من أملاكها الخاصة، والغرامات الإدارية، واستشارات الدولة".

الحجز التنفيذي؛ فإنه يُمكن تحصيلها أيضاً بإجراء أكثر فاعلية وسرعة من الحجز التنفيذي على أموال المدين، وذلك بتعليق إنجاز كافة المعاملات الإدارية للمخالف على سداد غرامة المخالفة، كتجديد رخصة القيادة أو رخصة السيارة أو رخصة المحل التجاري وربط المخالفة ببطاقة الهوية للمخالف... إلخ. ويُعد هذا طريقاً إدارياً يتفق وطبيعة الجزاء الإداري الذي يتم تنفيذه على المخالف؛ تطبيقاً للمادة ٤ من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) المشار إليه؛ والتي نصت على أن " تتولى وزارة الداخلية والقيادات العامة للشرطة في الدولة كل في نطاق اختصاصه، تحصيل قيمة الغرامات من المخالفين، ولها التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة والاستعانة بهم لتحصيل قيمة الغرامات في حال امتناع المخالف عن سداد قيمة الغرامة ". كما أنه يُعد من قبيل وسائل الضغط الإداري على المخالف في سبيل تحصيل الغرامة الإدارية المستحقة، وهو ما يتم استخدامه أيضاً في سبيل تحصيل الغرامات الجنائية المستحقة عن مخالفات المرور (١٢٠).

ومن الأهمية بمكان القول بأن ما تُصدره النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث لتنفيذ الإجراءات الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا يُعد قراراً إدارياً وليس قراراً قضائياً؛ لأنه لم يصدر منها بصدد دعوى جزائية عن جريمة تنظرها بوصفها سلطة تحقيق، والعبرة في ذلك بحقيقة الواقع لا بما تذكره هي عنه؛ ولذلك يُعد قرارها في هذا الشأن قراراً إدارياً حتى ولو اعتبرته هي قراراً قضائياً.

٥١ - عدم جواز الإكراه البدني لتحصيل الغرامات الإدارية:

إذا لم يتم المحكوم عليه بالغرامة الجزائية بسدادها طواعية فإن تنفيذها يتم قسراً بطريق الحجز التنفيذي السابق بيانه، والطريق الثاني للتنفيذ الجبري للغرامة الجزائية هو الطريق الجزائي، وهو الإكراه البدني المنصوص عليه في المادة ٣٠٩ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، والمادة ٥١١ من قانون الإجراءات الجنائية المصري، والمادة ٧٤٩ من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي؛ والذي

(١٢٠) د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة، الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا، بحث سابق، ص ١٢١.

يتمثل في حبس المحكوم عليه^(١٢١) لحمله على التنفيذ، وهذا الطريق محصور جواز تطبيقه على تنفيذ الغرامات^(١٢٢) والعقوبات المالية الأخرى الناشئة عن الجريمة والصادر بها حكم قضائي؛ مما يعني أنه أسلوب لتنفيذ العقوبة الجزائية لحمل المحكوم عليه على إظهار أمواله كي يفني منها بالغرامة المحكوم بها عليه، وإذا كان معسراً حقيقة فإن إيلام الإكراه البدني يحل محل إيلام الغرامة كي يشعر بوطأة العقوبة؛ ومن ثم لا يجوز اللجوء إليه لتحصيل الغرامات الإدارية؛ ولأن النيابة العامة غير مختصة بتنفيذ الجزاءات الإدارية طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، لأن اختصاصها في ذلك مقصور على الجزاءات الجنائية؛ فقد نصت المادة ٢٧٢ من هذا القانون، على أن "تتولى النيابة العامة تنفيذ الأحكام الصادرة في جميع الدعاوى الجزائية التي ترفعها أمام المحاكم، ولها عند اللزوم أن تستعين بالسلطة العامة مباشرة". ولذلك لا يمكن حمل نص المادة الرابعة بخصوص تحصيل الغرامات من قرار مجلس الوزراء، بأنه تفويض للنيابة الاتحادية باستخدام أسلوب الإكراه البدني^(١٢٣). ولأن هذا لا يتقرر إلا بنص قانوني وليس بنص لائحي؛ لتعلقه بحرية الأفراد^(١٢٤).

(١٢١) بل إن تقرير لجنة الإجراءات الجنائية بمجلس الشيوخ المصري بعد أن قيد المبالغ المقضي بها للحكومة بأنها الناشئة عن الجريمة؛ لأنها وحدها التي يجوز تنفيذها بطريق الإكراه البدني، قيد أيضاً المبالغ لمحكوم بها بأن تكون محكوماً بها ضد مرتكب الجريمة؛ لأنه وحده الذي يجوز التنفيذ عليه بطريق الإكراه البدني؛ فلا يجوز اتخاذ هذا الطريق ضد المسؤول عن الحقوق المدنية. د. حسن صادق المرصفاوي: قانون الإجراءات الجنائية مع تطورات التشريعية ومذكراته الإيضاحية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨١، ص ١٣٩٧. وعلة القيد الثاني الذي وضعته هذه اللجنة وهو أن تكون المبالغ محكوماً بها ضد مرتكب الجريمة، أنه طبقاً للمادة ٢/٢٥٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصري، للنيابة العامة أن تدخل المسؤولين عن الحقوق المدنية في الدعوى الجنائية ولو لم يكن فيها مدع بحقوق مدنية؛ للحكم عليه بالمصاريف المستحقة. راجع د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: مدى قبول تدخل المؤمن لديه في الدعوى الجنائية ودور القضاء الجنائي في تنفيذ عقد التأمين، المؤتمر الدولي عن الجوانب القانونية للتأمين واتجاهاته المعاصرة، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، بالتعاون مع محاكم دبي، ١٣-١٤ مايو ٢٠١٤، الجزء الأول، بند ٢ ص ١٨٦-١٨٧.

(١٢٢) بل إن من النتائج الهامة للصفة الجنائية للغرامة هو قابليتها للإبدال بسلب حرية المحكوم عليه بها عن طريق الأمر بالإكراه البدني. د. سمير الجزوري: الغرامة الجنائية، مرجع سابق، بند ٢٢٧ ص ٣٧٤ وإن انتقده لما يؤدّي إليه من مساوئ عقوبة الحبس قصير المدة، وأوصى أن يكون بديلاً عنه العمل الإجباري للمنفعة العامة. بند ٢٤٩ ص ٤١٠.

(١٢٣) د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة: الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا، بحث سابق، ص ١٢٢.

(١٢٤) بل إن هناك من الشراح من يرى أن الأمر بالإكراه البدني هو عقوبة جنائية؛ ومن ثم فإن صدوره من النيابة العامة وإن نص عليه القانون إلا أنه يكون مخالفاً للدستور الذي نص على قضائية العقوبة. د. إنوسنس أحمد الدسوقي عبد

٥٢ - جواز لجوء جهة الإدارة إلى القضاء للحصول على حكم لإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا:

رغم هذه المزايا الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في علاقتها بالأفراد - وهي حق التنفيذ الجبري المباشر في بعض الحالات والحجز التنفيذي - وحتى مع عدم أخذ المشرع الاتحادي بجعل امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري لمواجهة فيروس كورونا جريمة جنائية؛ فإن هذا لا يحول دون أن تلجأ إلى وسائل القانون الخاص متى قدرت أن هذه الوسائل ذات فعالية في تحقيق حفظ النظام العام؛ وذلك باللجوء إلى المحاكم الإدارية الاتحادية^(١٢٥)؛ لتنفيذ موضوع القرار الصادر من الإدارة، باعتبار ذلك هو الطريق الأصلي، بينما التنفيذ الجبري المباشر ليس هو الأصل في معاملة الإدارة للأفراد؛ ولأن هذه المحاكم تكون هي المختصة عند لجوء الأفراد إليها للطعن من القرار الصادر بجزاء إداري أو المنازعة في صحة سببه^(١٢٦).

السلام: قضائية توقيع العقوبة الجنائية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٠.
(١٢٥) إعمالاً للمادة // ١٠٢ / ٢١ من الدستور، والتي نصت على أن " يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات؛ لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:
١ - المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان لاتحاد مدعياً أو مدعى عليها فيها. ٢. وهذا النص يدل على أنه متى كان الاتحاد خصماً في دعوى مدنية أو تجارية أو إدارية، كان الاختصاص لمحكمة اتحادية؛ إذ إن المعيار ومناطق الاختصاص الولائي لمحكمة ابتدائية اتحادية في المنازعة هو للصفة الأساسية للخصم أي للجهة الاتحادية، وأنه لا يجوز سلب هذا الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلا بنص دستوري مواز.، وأن النص في المادة ٢٦ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي على أن " استثناءً من أحكام نص المادة السابقة يجوز لكل إمارة أن تُنشئ لجاناً تختص دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بعمود إيجار الأماكن بين المؤجر والمستأجر ولها أن تُنظم إجراءات تنفيذ قرارات تلك اللجان". يجب أن يؤول ويُفسر بما يتفق وما نص عليه الدستور ولا يُخالفه. اتحادية عليا، نقض إداري ١٢/٧/٢٠١١ مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية، ٢٠١١ رقم ٧٨ ص ٣٠٢ - ٣٠٣.
وفي حكم آخر قضت ذات المحكمة بأنه طبقاً للمادة ١٠٢ / ١ من الدستور متى كان الاتحاد خصماً في دعوى مدنية أو تجارية أو إدارية كان الاختصاص لمحكمة اتحادية؛ إذ أن المعيار ومناطق الاختصاص الولائي لمحكمة ابتدائية اتحادية في المنازعة هو للصفة الأساسية للخصم أي للجهة الاتحادية، وأنه لا يجوز سلب هذا الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلا بنص دستوري مواز له. نقض إداري ١٢/٧/٢٠١١ ذات المجموعة رقم ٧٨ ص ٣٠٢.

(١٢٦) قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، وأن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسيب قرارها أو إثبات الغاية منه؛ بافتراض =

المطلب الثاني

الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بالفصل في التظلمات من الجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للووقاية من انتشار فيروس كورونا ٥٣ - سند هذا الاختصاص ومداه:

عرّفت المحكمة الاتحادية العليا التظلم من القرار الإداري بأنه طريق من طرق التشكي من القرار الإداري به تُراجع الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه أو جهة إدارية أعلى منها، القرار لإعادة النظر فيه أو لفحص ما يعزوه إليه المتظلم من عيوب، توصلًا إلى سحبه أو إلغائه إدارياً^(١٢٧). ولم يضع المشرع الإماراتي تنظيمًا خاصًا للتظلم الإداري من القرارات الإدارية يُبين فيه موجبات التظلم وأسبابه وميعاده وأصحاب الحق فيه وإجراءات رفعه ونظره والطعن على القرارات الصادرة فيه^(١٢٨). ولذلك نصت المادة ٤/٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، على أن "تُحدد اللوائح الإدارية مواعيد وإجراءات التظلم من الجزاءات الإدارية". وتطبيقاً لذلك نصت المادة ٥ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، على أن "يجوز للمخالف أن يتظلم من الجزاء الإداري المفروض عليه خلال (١٥) يومًا من تاريخ إخطاره بالمخالفة بتظلم مسبب يُقدم إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية، وتتولى النيابة العامة الاتحادية النظر في التظلم خلال (١٥) يومًا من تاريخ تقديمه، ويجوز للنيابة العامة الاتحادية بقرار مسبب اتخاذ أي من الإجراءات التالية: ١ - رفض التظلم. ٢ - تخفيض الجزاء الإداري المتظلم منه. ٣ - إلغاء الجزاء المتظلم منه". وإعمالاً لذلك نصت المادة ٤ من قرار النائب

=أنه قائم على سببه وغايته المشروعين. اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠٠٧/١٢/٣٠ مجموعة الأحكام الصادرة من دوائر الأحوال الشخصية والإدارية والتجارية والمدنية، المكتب الفني، المنشورات الحقوقية، صادر، ٢٠٠٧، رقم ٢٧ ص ١٨٢.
(١٢٧) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠٠٧/١٢/٣٠ الحكم السابق، رقم ٢٧ ص ١٨١.
(١٢٨) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٠٠٧/١٢/٣٠، الحكم السابق، رقم ٢٧ ص ١٨١ - ١٨٢.

العام الاتحادي رقم (٣٨) لسنة ٢٠٢٠ م المشار إليه، على أن "يجوز لرئيس وأعضاء نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث.. نظر التظلمات من الجزاءات الإدارية المنصوص عليها بالمادة (٥) من قرار مجلس الوزراء المشار إليه". تقديرًا من المشرع الاتحادي بصدد المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية والمشرع اللائحي بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) بأن لجوء الأفراد للتظلم من القرارات قبل التجاؤمهم إلى القضاء يمكن أن يحل كثيراً من الإشكاليات ودياً وسريعاً وبدون مصاريف يستلزمها الطريق القضائي؛ ولأن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني حتماً أن الإدارة قد انصرفت إرادتها عن علم بأن يكون كذلك. فضلاً عن أن التظلم للإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن أمام القضاء؛ لأن رقابته رقابة مشروعية. تطبيقاً لهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك^(١٢٩). كما قضت بأن قضاء الحكم المطعون فيه صحيح لعدم مشروعية القرار الإداري والقضاء بالزام الطاعنة بإجراء تصحيح، فيه تجاوز لصلاحيات القضاء الإداري يوجب نقضه جزئياً^(١٣٠). وبصدد القرار الموصوم بعيب عدم الاختصاص تحديداً، تقف كذلك سلطة المحكمة عند الحكم بإلغائه؛ فقد قضت ذات المحكمة بأن القرار الإداري لا يكتسب صفة المشروعية إلا إذا صدر عن الجهة الإدارية التي خولها القانون صلاحية إصداره؛ بأن يكون القرار الصادر تعبيراً عن إرادة صاحب الاختصاص؛ إذ بإرادته وحده تتجسد إرادة الإدارة التي ينتمي إليها؛ فإذا لم يندرج القرار الصادر ضمن صلاحيات السلطة الإدارية التي أصدرته وُصم القرار بعيب عدم الاختصاص مما يجعله عرضة للإلغاء القضائي لصدوره من جهة غير مختصة^(١٣١). بينما تستطيع الإدارة أن تُعدل القرار أو أن تُلغيه لمجرد عدم

(١٢٩) اتحادية عليا، نقض إداري ٧/١٠/٢٠١٥ مجموعة الأحكام ٢٠١٥، رقم ٤٢ ص ٢٥٩.

(١٣٠) اتحادية عليا، نقض إداري ١١/١١/٢٠١٥ مجموعة الأحكام ٢٠١٥ رقم ٥٣ ص ٢٩١.

(١٣١) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٦/٥/٢٠٢١، الطعن رقم ٦٢ لسنة ٢٠٢١ إداري.

ملاءمته^(١٣٢). حتى ولو كان مشروعاً.

وتفعيلاً لذلك أتاحت النيابة العامة الاتحادية خدمة التظلم من غرامة مخالفة التدابير الاحترازية لفيروس كوفيد ١٩، ويُمكن للأفراد والمؤسسات العاملة في الدولة التقديم على هذه الخدمة من خلال الموقع الإلكتروني للنيابة العامة الاتحادية، أو من خلال التطبيق الذكي المتوفر على منصتي غوغل بلاي وأبل ستور، وهذه الخدمة مجانية ويجب أن يُرفق بها أسباب التظلم والمستندات المطلوبة، ويُصرح بتقديم التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار المتعامل بالمخالفة، وإلا فلن يُنظر في الطلب بعد انقضاء هذه المدة، وبعد استعراض التظلم يكون للنيابة العامة القرار في رفضه أو تخفيض الجزاء الإداري المتظلم منه أو إلغائه.

وتبدو أهمية قرار النائب العام الاتحادي في هذا الشأن استناداً إلى قرار مجلس الوزراء المشار إليه، في أن عمل مأموري الضبط القضائي يخضع لتقدير النيابة العامة وتوجيهها؛ باعتبارها سلطة رئاسية للضبط القضائي؛ ولذلك تملك سلطة الإشراف على عملهم، وتوجيههم وتقدير القيمة القانونية لأعمالهم، فلها أن تقدر كفايتها لبدء التحقيق، ولها أن تستبعد منها ما تراه مخالفاً للقانون (م ٣١ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، م ٣٨، ٧٥ من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، م ٢٢ من قانون الإجراءات الجنائية المصري)^(١٣٣) ولعضو النيابة العامة أن يُكلف أحد مأموري الضبط القضائي بالقيام بإجراء من إجراءات التحقيق فيما عدا استجواب المتهم (م ٦٨ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي) كما نصت المادة ٤٦ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، والمادة ٣٢ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، على أن "يكون مأمورو الضبط القضائي فيما يتعلق بأعمال وظائفهم في الاستدلال عن الجرائم والبحث عن الفاعلين لها، خاضعين لإشراف النائب العام.

(١٣٢) د. سليمان محمد الطهاوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ١٩٩٦، ص ٥٢٧.
(١٣٣) غير أن مجرد إشراف النيابة العامة على أعمال رجال الضبط القضائي والتصرف في محاضر جمع الاستدلالات التي يُجرونها بمقتضى وظائفهم بغير انتداب صريح من النيابة العامة، ليس من شأنه أن يُغير من صفة هذه المحاضر كمحاضر جمع استدلالات. نقض مصري ١٩٦٥/٣/١٩ مجموعة أحكام محكمة النقض س ٧ رقم ١٠٩ ص ٣٦٩.

ويجوز للنيابة العامة أن تُحول رجال الضبط القضائي بعض اختصاصاتها". وبالمثل نصت المادة ٧ من قانون إنشاء النيابة العامة في إمارة رأس الخيمة، على أن "يتبع مأمورو الضبط القضائي النيابة العامة فيما يقومون به من تقصي الجرائم والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق والاتهام وغير ذلك مما يدخل ضمن وظائفهم، وللنيابة العامة حق الإشراف عليهم فيما يتعلق بهذه الأعمال". وقد نصت على ذلك أيضاً المادة ٣١ من قانون السلطة القضائية في إمارة دبي، ولضمان فعالية هذه التبعية والالتزام بالتعليقات الصادرة من أعضاء النيابة العامة إلى مأموري الضبط القضائي من أعضاء النيابة العامة، نصت المادة ٣٢ من قانون السلطة القضائية الاتحادية، على أن "للقاضي العام أن يطلب إلى الجهة المختصة التي يتبعها مأمور الضبط القضائي، النظر في أمره إذا وقعت منه مخالفة لواجباته أو قصر في عمله وله أن يطلب رفع الدعوى التأديبية عليه وذلك كله بغير إخلال بالحق في رفع الدعوى الجزائية". بينما يتبع مأمورو الضبط الإداري لرؤسائهم في جهة عملهم. وقد ثار خلاف في الفقه المصري^(١٣٤) حول مدى سلطة النيابة العامة في إصدار أوامر إلى مأموري الضبط القضائي بصفتهم من مأموري الضبط الإداري لمعاونتهم في أداء مهمتهم بمنع الجرائم قبل وقوعها، مثال ذلك أخذ تعهد على بعض الأشخاص بأداء عمل أو بالامتناع عن عمل، أو بعدم تعرض شخص لحيازة آخر على عقار - كما مر سابقاً - وإن كان الرأي الراجح أنه ليس للنيابة العامة سلطة رئاسية على أعمال مأموري الضبط الإداري، ومع أن قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي في المادة ٣٢ منه منح صفة الضبطية القضائية لجميع ضباط الشرطة وصف ضباطها وأفرادها، إلا أنه عند قيامهم بعملهم كمأموري ضبط إداري لا رقابة ولا إشراف للنيابة العامة على أعمالهم، ولا محل للقول بأن لها سلطة إصدار قرارات إدارية لمأموري الضبط الإداري بقصد تحقيق مصلحة عامة هي منع وقوع الجرائم؛ لأن هذا القول يبنى على اعتبار أن النيابة العامة جزء من السلطة التنفيذية، التي من شأنها أن تعمل على منع وقوع الجرائم، بينما هي - في الحقيقة - وطبقاً

(١٣٤) راجع في عرض هذا الخلاف تفصيلاً، د. محمد عيد الغريب: المركز القانوني للنيابة العامة، مرجع سابق، بند ١١٨ وما بعده ص ٢١٩ وما بعدها.

لنصوص القانونية السابق ذكرها - جزء من السلطة القضائية؛ فضلاً عن أن اختصاص النيابة العامة بصفة عامة هو الاتهام والتحقيق ومباشرة الدعوى الجزائية؛ بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في قوانين خاصة، وليس من بينها إصدار قرارات إدارية إلى مأموري الضبط الإداري، ويترتب على ذلك أنه إذا ما أصدرت النيابة العامة أمراً إلى مأموري الضبط الإداري في شأن من الشؤون المتعلقة بالضبط الإداري بهدف منع الجرائم وحماية الأرواح والأموال وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح؛ فإنه يجوز لرجل الضبط الامتناع عن تنفيذ هذا الأمر مستنداً في هذا الامتناع إلى صفته الإدارية.

٥٤ - إسناد هذا الاختصاص إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث يُعد بديلاً لصورة

اللجنة الإدارية الخاصة:

في سبيل رقابة الإدارة على خضوعها لمبدأ المشروعية، توجد رقابة مباشرة، وهي الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهناك الرقابة الإدارية؛ حيث تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مطابقة أعمالها للقانون، إما بناءً على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها، ولهذه الرقابة في العمل صور ثلاث: ١ - التظلم الولائي؛ بأن يتقدم ذو المصلحة إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون بطلب إعادة النظر فيه؛ إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله مستنداً في ذلك إلى وجه الخطأ الذي ارتكبه. ٢ - التظلم الرئاسي، بتظلم المضرور إلى رئيس مصدر القرار، والذي يقوم برفض هذا التظلم أو قبوله بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله، كما قد يُمارس الرئيس هذه السلطة تلقائياً دون تظلم. ٣ - التظلم إلى لجنة إدارية خاصة ذات اختصاص قضائي، وهذه اللجنة تُشكل من موظفين إداريين من مستوى معين، وتتميز بأنها تُحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في الصورتين السابقتين، وهي هذه المثابة تُعد حلقة اتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام الرقابة القضائية بمعناها الفني^(١٣٥). كما أنها تُعد نوعاً من الإدارة القضائية على حساب ما

(١٣٥) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ص ٢٠.

يُسمى بالإدارة العامة (١٣٦).

وبصدد الرقابة على أعمال الإدارة بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات والجزاءات الإدارية الصادر بها قرار مجلس الوزراء؛ أثر المشرع اللائحي الأخذ بالصورة الثالثة من صور الرقابة الإدارية؛ غير أنه بدلاً من تشكيل لجنة إدارية خاصة لنظر التظلمات في هذا الشأن، أو إعمال الأصل العام في التظلمات وهو تقديمها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية لها، أسند هذا الاختصاص للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث (م ٥) وهذا الاختصاص من العموم؛ حيث يشمل التظلم من جميع القرارات الصادرة بجزاءات إدارية عن مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا؛ وليس مقصوراً على القرارات الصادرة بغرامات إدارية فقط؛ بخلاف اختصاصها الإداري بفرض الغرامات الإدارية دون غيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى، وهو اختصاص استثنائي لها؛ لا يشاركها فيه غيرها من النيابة الاتحادية كانت أو محلية؛ شأنه شأن اختصاصها بفرض الغرامات الإدارية - كما سبق؛ باعتبار أن كلاً منهما اختصاص إداري مسند إليها بقرار؛ وإن كان الاختصاص الأول مصدره قرار مجلس الوزراء، بينما الاختصاص الثاني مصدره تفويض النائب العام الاتحادي لها بناءً على سماح قرار مجلس الوزراء له بتفويض غيره في فرض الغرامات الإدارية؛ تقديراً منه لكفاءة وحيادية أعضاء النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث في مباشرة هذا الاختصاص؛ ولضمان الفصل في التظلمات بكل حيادية وبما يتفق وصحيح تطبيق قرار مجلس الوزراء بشأن لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا، وقد أسند إليها هذا الاختصاص باعتبارها سلطة قضائية تمارس عملاً إدارياً استناداً إلى نص خاص.

(١٣٦) انظر في نقد ذلك: د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة: آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٨٠ وما بعدها.

٥٥ - مباشرة نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث لهذا الاختصاص مرتبط بتقديم تظلم من ذوي الشأن:

يتوقف مباشرة النيابة لهذا الاختصاص على تقديم تظلم من ذوي الشأن؛ فلا يجوز لها مباشرته من تلقاء نفسها دون تظلم؛ وهذا يتفق وصحيح قانون هيئة الشرطة؛ حيث يخضع مأمورو الضبط الإداري لرقابة وإشراف سلطتهم الرئاسية، وإن كان مجلس الوزراء منح النيابة اختصاصاً بالفصل في التظلمات المقدمة من القرارات المتخذة في هذا الشأن؛ فإن هذا الاختصاص من جهة يكون محصوراً في نطاق هذا الاستثناء؛ لأن الاستثناء لا يتوسع فيه ولا يُقاس عليه؛ ومن جهة أخرى يكون محصوراً في الفصل في التظلم من القرار المتخذ في هذا الشأن من حيث اتفاهه أو مخالفته لقرار النائب العام الاتحادي بشأن تطبيق لائحة ضبط المخالفات والجزاءات الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا؛ ولا يمتد إلى اختصاصها باتخاذ الإجراءات التأديبية ضد مأمور الضبط القضائي المخطئ؛ فذلك أمر متروك لسلطته الرئاسية.

ومن الأهمية بمكان القول بأن إسناد هذا الاختصاص لنيابة الطوارئ والأزمات والكوارث لا يمنع رئيس مصدر القرار الإداري بناءً على سلطته الرئاسية من سحب القرار المتخذ في هذا الشأن أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للوائح والقرارات؛ لما هو مقرر أن السلطة الرئاسية وما تستتبعه من طاعة في مجال الوظيفة العامة تجعل للرئيس الإداري سلطة السيطرة على أعمال المرءوسين بإقرارها أو إلغائها أو تعديلها أو الحلول محلهم في أدائها في بعض الحالات التي تقتضيها اعتبارات الصالح العام؛ شريطة ألا تكون تلك القرارات قد أنشأت حقوقاً للأفراد؛ وإلا لا يجوز إلغاؤها إلا إذا كانت غير مشروعة، كما يشترط أن يتم الإلغاء خلال الفترة التي يكون فيها الطعن في هذه القرارات مقبولاً^(١٣٧). تطبيقاً لهذا فُضي بأن سلطة الرئيس على المرءوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري؛ فهي توجد وتتقرر بدون نص

(١٣٧) راجع د. محمد عبد الحميد أبوزيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، ١٩٨٨، بدون دار نشر، ص ١٣ وما بعدها.

وفقاً للمبادئ العامة وتشمل حقه في توجيه المرءوس بإصدار أوامر وتعليقات يلتزم الأخير باحترامها، كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرءوس (١٣٨).

وهناك شرط إضافي بصدد مخالفات الضبط الإداري عن جائحة كورونا وهو أن يُمارس الرئيس الإداري هذا الاختصاص من تلقاء نفسه دون تظلم؛ أما عند تقديم هذا التظلم فإن الاختصاص بالفصل فيه ينعقد للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث.

٥٦ - اختصاص النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بصدد التظلمات من قرارات الضبط الإداري يتجاوز صلاحيات اللجان الإدارية الخاصة:

إذا كان مأمورو الضبط الإداري لا يخضعون لرقابة وإشراف النيابة العامة فإنهم يخضعون لرقابة إدارية داخلية، وكذلك لرقابة خارجية قد تتم بواسطة لجان أو هيئات إدارية خاصة لا تقوم بنفسها بإلغاء القرارات التي ترى أنها مخالفة للقانون، وإنما يقتصر دورها على إخطار الرئيس الأعلى أو الوزير المختص بما سجلته من مخالفات، والذي يكون له الكلمة النهائية في هذا الشأن - فإنه خلافاً لذلك واستناداً إلى قرار مجلس الوزراء المشار إليه وقرار النائب العام باختصاص نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية، فإن سلطتها ليست مقصورة على فحص التظلم وإنما لها بعد استعراض تظلم المخالف المدعم بأوجه التظلم والمؤيد بالمستندات أن تُصدر قراراً برفضه أو تخفيض الجزاء الإداري المتظلم منه أو إلغائه. ويُعد سكوت النيابة العامة مدة خمسة عشر يوماً عن إصدار قرار في التظلم من تاريخ تقديمه قراراً إدارياً سلبياً يجوز الطعن فيه أمام القضاء. بحسان أن القرار الإداري السلبى هو رفض الإدارة أو امتناعها عن اتجاه تصرف معين كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها خلال مدة معينة يُحددها القانون (١٣٩).

(١٣٨) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٤/٣/٢٠٢١، الطعن رقم ١١ لسنة ٢٠٢١ إداري.

(١٣٩) د. عادل الطبطبائي: النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠١٧ س ٢٩.

٥٧- تقديم التظلم لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار:

تقديم التظلم إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث من الجزاءات الإدارية عن مخالفة التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا، لا يترتب عليه بذاته وقف تنفيذ القرار. لأن القاعدة العامة في القرار الإداري أنه يصير نافذاً بمجرد صدوره سلبياً، وأن آثاره القانونية تسري في مواجهة الأفراد بنشره وإعلانه، وإن اختلفت طرق تنفيذه^(١٤٠). وبهذا يختلف سريان القرار الإداري أو القوة الذاتية له أو نفاذه؛ أي ما يترتب على إنشائه من أثر قانوني، عن تنفيذه تنفيذاً مادياً في الواقع الملموس والذي يأتي في مرحلة لاحقة على سريان القرار أو يتراخى إلى ما بعد وقت صدوره^(١٤١). تطبيقاً لهذا فُضي بأن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية أن تقترن بتاريخ صدورها؛ بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها؛ استقراراً للأوضاع القانونية واحتراماً للمراكز والحقوق المكتسبة^(١٤٢). يُضاف إلى ذلك أن هذا يُعد تطبيقاً للقاعدة العامة في التظلمات سواء أكانت أمام الإدارة أم القضاء، وسواء أكانت إجبارية أم اختيارية؛ أنها لا تؤدي إلى وقف تنفيذ القرار؛ ما لم يُرتب القانون أو اللوائح ذلك صراحة بنص خاص^(١٤٣). ولم يرد هذا النص لا في القانون الاتحادي رقم (١٤) بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، ولا في قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (١٩) ولذلك فإن التظلم

(١٤٠) راجع د. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٣٠.

(١٤١) راجع في الموضوع: د. رجب حسن عبد الكريم: نطاق سريان القرار الإداري في ضوء الاتجاهات الحديثة لقضاء مجلس الدولة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، س ١١٢، العدد ٥٤١ يناير ٢٠٢١، ص ٢١٨ - ٢٢٣.

(١٤٢) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٤/٣/٢٠٢١، الطعن رقم ٤٣ لسنة ٢٠٢١ إداري.

(١٤٣) د. سليمان محمد الطحاوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ن ص ٥٢٦ - ٥٢٧.

من القرار الصادر بالجزاء الإداري عن مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا المتظلم منه ، لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه .

كما يقف اختصاص هذه النيابة بالفصل في التظلم عند صدور قرار مسبب برفض التظلم أو تخفيض أو إلغاء الجزاء الإداري المتظلم منه، ولا يجوز أن يصل إلى وقف تنفيذ الجزاء الإداري، فهذا من اختصاص القضاء عند رفع دعوى بطلب إلغاء القرار لعدم مشروعيته؛ إذا كان تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه يُرتب نتائج لا يمكن تداركها؛ وعندئذ يكون للمضروور الحق في الالتجاء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتاً حتى يصدر حكم بإلغائه في الموضوع أو رفض إلغائه^(١٤٤). ولأن طبيعة الجزاءات الإدارية والتي فيها جانب وقائي تأتي أن تكون قابلة لوقف التنفيذ^(١٤٥) عن طريق النيابة العامة؛ فذلك أمر يُقدره القضاء وحده؛ ولذلك نجد أن نظام وقف تنفيذ العقوبة الذي يُحكم به من المحاكم الجزائية^(١٤٦) لا يشمل عقوبة المصادرة؛ لأنها ليست عقوبة جنائية خالصة، وإنما فيها معنى التدبير الجنائي الذي يستهدف توقي خطورة إجرامية بانتزاع ما يُحتمل أن يُستعمل في ارتكاب جريمة؛ ولذلك نجد أن قانون العقوبات الفرنسي في المخالفات يُطبق وقف التنفيذ على العقوبات المقيدة للحقوق المنصوص عليها في المادة ١٣٢ - ١٤ فيما عدا المصادرة، كما يُطبق على العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة ١٣١ - ١٦ ما عدا مصادرة السلاح أو مصادرة الأشياء التي استُعملت في ارتكاب الجريمة أو الأشياء المتحصلة منها، ويُطبق أيضاً على الغرامة المحكوم بها من أجل المخالفات من الدرجة الخامسة (١٣٢ - ١/٣٤) ز وبالمثل فإن قانون العقوبات المصري في المادة ٥٥ منه لم يُجز وقف تنفيذ العقوبة عند الحكم بها في مخالفة؛ لعدم تسجيل الأحكام الصادرة في المخالفات في صحيفة السوابق، كما لا يجوز وقف تنفيذ عقوبة المصادرة طبقاً

(١٤٤) راجع في تفصيل ذلك، د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٣ وما بعدها، د. حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٥ وما بعدها .
(١٤٥) من أنصار هذا الرأي أيضاً بخصوص الغرامة الإدارية، د. أمين مصطفى محمد: المرجع السابق، ص ٢٣٢.
(١٤٦) تتجه التشريعات نحو الحد من سلطة القضاء في الأمر بوقف تنفيذ العقوبة في الجرائم الاقتصادية تحقيقاً للردع العام عن ارتكاب هذه الجرائم. د. محمود محمود مصطفى: المرجع السابق، بند ١٢٩ ص ١٨٩ .

للمادة ٨٣ من قانون العقوبات الاتحادي (الملغي)؛ بناءً على أن المصادرة طبقاً للمادة ٨٢ من ذات القانون بعد استبدالها بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٨ م، أصبحت في جميع الأحوال عقوبة وجوبية وهي أقرب إلى التدبير الجزائي، وهذا ما أخذ قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي في المادة ٨٣، وإن جعل المصادرة الوجوبية مقصورة على الأشياء التي يُعد صنعها أو استعمالها أو حيازتها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاته. كما أن محكمة النقض المصرية استقر قضاؤها على أن المادة ٥٥ من قانون العقوبات حين نصت على جواز وقف تنفيذ العقوبة عند الحكم في جنائية أو جنحة بالغرامة أو الحبس، إنما عنت العقوبات الجنائية بالمعنى الحقيقي سواء أكانت هذه العقوبات أصلية أم تبعية، أما الجزاءات الأخرى وإن كان فيها معنى العقوبة فإنها ليست عقوبات بحتة؛ فلا يجوز الحكم بوقف تنفيذها^(١٤٧). ولذلك لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة إغلاق المحل^(١٤٨). كما لا يجوز وقف تنفيذ عقوبة قلع النباتات الموجودة بالحديقة والمنشأة بغير الطريق القانوني^(١٤٩). وبالمثل فإن إزالة المباني التي تُقام بالمخالفة للقانون هي من قبيل إعادة الشيء إلى أصله وإزالة أثر المخالفة، والحكم بوقف تنفيذها يكون مخالفاً للقانون^(١٥٠).

٥٨-القرارات الصادرة من نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث في التظلمات لا تُعد

قرارات قضائية:

لا تُعد القرارات الصادرة من نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث في التظلمات من الجزاءات الإدارية على المخالفين للتدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا قرارات قضائية^(١٥١)؛

(١٤٧) نقض مصري ١٤/٦/١٩٧٦ مجموعة الأحكام س ٢٧ رقم ١٤١ ص ٦٣٦، ١٢/٢/١٩٨٥ س ٣٦ رقم ٣٦ ص ٢٢٣.

(١٤٨) نقض مصري ١/١٠/١٩٨١ س ٣٢ رقم ١٢٢ ص ٦٨٦.

(١٤٩) نقض مصري ١٤/٦/١٩٧٦ س ٢٧ رقم ١٤١ ص ٦٣٦.

(١٥٠) نقض مصري ٢٧/١١/١٩٨٦ س ٣٧ رقم ١٨٥ ص ٩٧٥.

(١٥١) معنا في هذا الرأي: د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة، الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة كورونا، بحث سابق، ص ١١٣. وإن أوصيا بعد ذلك في ص ١٢٥ باستحداث نص يوضح طبيعة القرار الصادر من النيابة العامة في حال التظلم إليها.

لأنها لم تصدر منها بوصفها جزءاً من السلطة القضائية تتولى التحقيق في دعوى جزائية عن جريمة طبقاً لقانون جرائم العقوبات الإماراتي والقوانين المكملة له، وتخضع لإشراف النائب العام الاتحادي باعتباره على رأس النيابة العامة كجزء من السلطة القضائية، وإنما صدرت منها بوصفها سلطة قضائية أُسند إليها هذا الاختصاص الإداري بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات؛ ويترتب على هذا التكييف أنه إذا صدر قرار برفض التظلم؛ فإنه يُعتبر قراراً كاشفاً؛ لأنه لم يستحدث جديداً وإنما اقتصر على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل ومحققاً بذاته للأثار القانونية؛ ولذلك فإن آثاره ترجع إلى التاريخ الذي ولدت فيها الآثار القانونية التي كشف عنها القرار^(١٥٢)؛ ويترتب على ذلك أن الطعن فيه تطبيقاً للقواعد العامة^(١٥٣) يجب أن ينصب على القرار المتظلم منه، بخلاف ما إذا صدر قرار بتخفيض أو إلغاء الجزاء المتظلم منه؛ فإنه يكون قراراً منشئاً ويجوز الطعن فيه أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية المختصة. وفي هذا يختلف قرار النيابة العامة في التظلم من الجزاءات الإدارية عن مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا، لطبيعته الإدارية الخالصة، عن الأمر بحفظ الأوراق، فهو وإن كان إجراءً إدارياً؛ لأنه صدر منها بوصفها سلطة استدلال وليس بوصفها سلطة تحقيق، يُمكن العدول عنه في أي وقت متى لم تنقض الدعوى الجزائية بمضي المدة دون حاجة إلى ظهور وقائع جديدة^(١٥٤). إلا أنه إجراء إداري لا يخلو من

(١٥٢) راجع د. سليمان محمد الطاوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٤٤٨ - ٤٤٩.

(١٥٣) ومع أن القواعد العامة للطعن في القرارات الإدارية يكفي تطبيقها للطعن في القرار الصادر من النيابة العامة في حال التظلم إليها من الجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا إلا أنه خلافاً لذلك هناك من يوصي باستحداث نص يوضح طرق الطعن على القرار الصادر في التظلم ومدة الطعن. د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة: الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا. بحث سابق، ص ١٢٥ بعد أن ذكرنا قبل ذلك في ص ١١٣ بأنه يجوز الطعن في قرار النيابة العامة الصادر في التظلم تطبيقاً للقواعد العامة ولاسيما وأنه لا يوجد نص يحظر ذلك.

(154) Cass 5 – 12 – 1972. D1973. P93؛ 13—6—2005. B. N 103؛ 7—5 – 2019. B. N. 192
نقض مصري ١٩٩٣/٥/٢٤ مجموعة الأحكام س ٤٤ رقم ٧٦ ص ٥٣١، نقض أبوظبي ٢٠١١/١٠/١٢ م مجموعة الأحكام س ٥ رقم ٢١٩ ص ٨٥٣.

الجانِب القضائي^(١٥٥)؛ لأنه صدر من النيابة العامة بما لها من سلطة في عدم تحريك الدعوى الجزائية عن جريمة وقعت عند الاقتضاء، وهو بلا شك من أعمال القضاء وإن لم يكن قراراً قضائياً^(١٥٦). ولهذا لا يجوز الطعن فيه لا أمام القضاء الإداري ولا أمام القضاء الجنائي، وإنما يجوز التظلم منه إلى رئيس النيابة الذي له الحق في إلغائه في أي وقت^(١٥٧).

٥٩ - عدم التظلم من القرارات الصادرة بالجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا لا يحول دون قبول الدعوى بالطعن فيها:

خلا القانون الاتحادي رقم (١٤) بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، كما خلا قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) المشار إليه، من نص على وجوب التظلم من القرارات الصادرة بالجزاءات الإدارية عن المخالفات لقبول الطعن فيها أمام القضاء؛ ولذلك فإن التظلم من القرارات الصادرة بالجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا يُعد حقاً للشخص الصادر في حقه أحد هذه القرارات، وليس إجراءً وجوبياً عليه كي تكون دعواه مقبولة عند الطعن في القرار الصادر في هذا التظلم برفضه صراحة أو ضمناً؛ الأمر الذي يترتب عليه أن لهذا الشخص الحق في الخيار بين أن يسلك طريق التظلم أولاً وعند رفضه يطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء، وبين أن يطعن فيه مباشرة أمام القضاء بإلغاء القرار الصادر بالجزاء الإدارية عن إحدى هذه المخالفات، ولا يتفق وصحيح القانون أن تحكم المحكمة بعدم قبول الدعوى؛ لعدم سبق التظلم من القرار المطعون فيه؛ لأن القانون لم يوجب هذا التظلم لقبول الطعن؛ وليس هناك ما يمنع أن يُقدم التظلم الإداري إلى جانب الطعن القضائي. تطبيقاً لهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه مالم ينص

(١٥٥) قارن من يرى أنه محض إجراء إداري. د. عبد الحميد أشرف: سلطات النيابة العامة في مرحلة التحقيق، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والقوانين العربية، دار الكتاب الحديث، ١٤٣٠ هـ - ٢٠١٠ م، ص ١٦٩.
(١٥٦) من انصار هذا الرأي أيضاً، د. محمد عيد الغريب، المرجع السابق، بند ٢٠٥ ص ٣٩٤ - ٣٩٧.
(١٥٧) راجع في نقد ذلك والمطالبة بالأخذ بنظام الطعن أمام القضاء الجنائي في أوامر الحفظ. د. نظام توفيق المجالي: القرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، قرار منع المحاكمة، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٨٥ وما بعدها.

القانون على وجوب التظلم من القرار قبل رفع دعوى قضائية بإلغائه؛ فإن عدم التظلم لا يسلب القضاء ولاية قبول الدعوى ونظرها^(١٥٨). وعند وجود نص على وجوب التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء فإن تطبيقه يكون محصوراً فيما ورد النص بشأنه ولا يتعداه إلى غيره^(١٥٩). وإذا كان تقديم التظلم إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث من شأنه أن يقطع المدة المقررة للطعن في القرار؛ فإنه لا يوجب أن ينتظر المتظلم رد النيابة صراحة أو مرور الستين يوماً لرفع دعوى الإلغاء؛ بل إن دعواه تكون مقبولة ولو رفعها قبل ذلك. تطبيقاً للقواعد العامة في التظلمات^(١٦٠).

ويلاحظ بخصوص دعوى الإلغاء أنه يجوز الطعن في القرار التنظيمي العام الصادر بشأن إصدار لائحة ضبط مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) وكذلك في قرار النائب العام الاتحادي الصادر بشأن تطبيقها، عند الطعن في القرار الفردي بالجزء الإداري الصادر تطبيقاً له وإلا كانت الدعوى غير مقبولة. فقد قضي بأن دعوى الإلغاء هي الدعوى التي ترمي إلى اختصاص قرار إداري لكشف عيوبه فريداً كان أو تنظيمياً، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان لرافعها مصلحة شخصية^(١٦١)

(١٥٨) اتحادية عليا، نقض إداري ٣٠/١٢/٢٠٠٧؛ مجموعة الأحكام، رقم ٢٧ ص ١٨١.
(١٥٩) تطبيقاً لهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه إذا كانت الطاعنة قد قصرت صحيفة دعواها على الحكم بإلغاء القرار الصادر في حقها بالخصم من الراتب بالمخالفة للمادة ١١٩/٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٨ م؛ فإنه لا محل لما أثارته الجهة الإدارية من أن الطاعنة لم تلتزم بإجراءات الفقرة (٣) من البند الخامس من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ م بشأن اعتماد وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة بتقديم تظلم قبل رفع الدعوى؛ ذلك أن الإجراءات المنصوص عليها في هذه الوثيقة تتعلق ببيئة العمل والمحيط الذي يعمل فيه الموظف داخل الجهة الإدارية، وقد نصت على أن للموظف التعرض على كل إجراء يتعارض مع منظومة الوظيفة العامة مع ضمان عدم صدور أي عقوبة في حقه على هذا التعرض؛ حال أن النزاع يتعلق بجزء إداري لمخالفة الطاعنة لنظام الدوام الرسمي الذي يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء دون أي إجراء سابق له، وهو ما لم يفتن إليه الحكم لمطعون فيه مما يعيبه ويوجب نقضه. نقض إداري ٢٠/١٠/٢٠٢١، الطعنان رقمها ٦٣٨ و ٦٩٨ لسنة ٢٠٢١ إداري.

(١٦٠) د. سليمان محمد الطهاوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤٣.
(١٦١) وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا بأن دعوى إلغاء القرار الإداري دعوى عينية تستهدف خصامة القرار الإداري المعيب بعيب عدم المشروعية وإلغائه، وأن من شروط قبولها أن يتوافر في رافعها المصلحة الشخصية المباشرة المستمدة من =

يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً؛ أي أن يكون القرار قد أُلغى أو عدّل المركز القانوني لصاحب الشأن المعني، وأنه وإن كان يجوز الطعن في القرار التنظيمي العام إلا أنه يلزم في هذه الحالة الطعن بالإلغاء في القرار الفردي الصادر تطبيقاً له؛ فإذا لم يوجد قرار إداري فردي بهذا الخصوص تغدو دعواه غير مقبولة^(١٦٢). كما قُضي بأن منوط قبول طلب الإلغاء هو وجود القرار الإداري؛ ومن ثم إذا انتفى هذا القرار أضحى طلب الإلغاء غير مقبول^(١٦٣).

المطلب الثالث

الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن الجرائم الناشئة عن عدم الامتثال للتدابير الاحترازية للووقاية من انتشار فيروس كورونا

٦٠- الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن جرائم نشر عدوى فيروس كورونا طبقاً لقانون مكافحة الأمراض السارية:

طبقاً للمادة ٣ من قرار وزير العدل رقم (٧٣) لسنة ٢٠١٩م بتاريخ ٢٩ يناير ٢٠١٩م بإنشاء نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث، تختص نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالتحقيق والتصرف ومباشرة الدعوى الجزائية في: ١- الجرائم التي تنشأ عنها أضرار جسيمة بالمجتمع أو الأفراد أو الممتلكات. ٢- الجرائم التي تُهدد النظام العام أو استمرارية العمل الحكومي أو الصحة العامة أو البيئة أو الاقتصاد أو الخدمات الأساسية أو السلامة العامة وتحتاج إلى تعبئة خاصة وتنسيق بين عدة جهات في الدولة. ٣- أي جريمة أخرى معاقب عليها بمقتضى

=مركزه القانوني الذي أثر فيه القرار المطعون فيه بالإلغاء تأثيراً مباشراً، وأن مضي فترة طويلة على صدور القرار لا يمنع من قبول دعوى الإلغاء طالما كان ميعاد سماعها لا يزال قائماً. نقض إداري ٢٠/٤/٢٠١١ مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية ٢٠١١ رقم ٣٦ ص ١٦٨. (١٦٢) اتحادية عليا، نقض إداري ١٣/٤/٢٠٢٠، الطعن رقم ٨٣٧ لسنة ٢٠١٩ إداري. (١٦٣) اتحادية عليا، نقض إداري ٢٨/٤/٢٠٢١، الطعن رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ إداري.

القوانين السارية في الدولة متى ارتكبت في أوقات الطوارئ والأزمات والكوارث. ٤ - الجرائم المرتبطة بالجرائم السابقة ارتباطاً لا يقبل التجزئة. وطبقاً للمادة ٥ من هذا القرار يكون للنائب العام أن يُحيل إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية أي جريمة أخرى معاقب عليها بمقتضى القوانين السارية في الدولة إذا دعت المصلحة العامة إلى ذلك.

كما نصت المادة ٣/ ٢/ ب من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، على "تحويل المخالف إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية، إذا كانت المخالفة تُشكل جريمة معاقب عليها وفق القوانين السارية في الدولة". وإعمالاً لذلك، نصت المادة ٣ من قرار النائب العام الاتحادي المشار إليه، على أن "يُسند إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث تنفيذ أحكام قرار مجلس الوزراء المشار إليه، والتحقيق والتصرف في كافة الجرائم الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية ولائحته التنفيذية".

والجرائم المنصوص عليها في هذا القانون هي: جريمة الامتناع عن التبليغ أو الإصابة أو الوفاة بفيروس كورونا (م ٣٦) وجريمة مخالفة المصاب أو المشتبه بإصابته بفيروس كورونا لإجراءات حظر دخول الدولة أو السفر خارجها أو الانتقال إلى خارج المنشأة الصحية دون موافقة الجهات الصحية المختصة (م ٣٨) وجريمة امتناع المصاب بفيروس كورونا أو مخالطيه عن تلقي العلاج (م ٣٨) وجريمة عدم تقييد المصاب بفيروس كورونا للتعليمات الطبية والتدابير الوقائية بهدف الحيلولة دون نقل العدوى إلى الآخرين (م ٣٨) وجريمة إتيان المصاب بفيروس كورونا عمداً بأي سلوك ينجم عنه نقل المرض إلى الغير (م ٣٩) فضلاً عن سلطة المحكمة أن تأمر بإخضاع المصاب بفيروس كورونا للعلاج أو الاستشفاء الإلزامي بناء على تقرير من إدارة الطب الوقائي بوزارة الصحة ووقاية المجتمع أو ما يقابلها في الجهات الصحية الأخرى (م ٤٠) بحسابه إجراءً علاجياً وليس تدبيراً جنائياً؛ لأنه لا يواجه خطورة إجرامية^(١٦٤).

(١٦٤) راجع في تفصيل هذه الجرائم، المستشار راشد عتيق سلطان الظاهري: الحماية الجنائية من نشر العدوى بفيروس =

وتبدو أهمية النص على هذه الجرائم في قانون مكافحة الأمراض السارية في أن وسائل القانون الإداري بما فيها من ضبط إداري وجزاء إدارية لا تكفي لتحقيق الردع العام والردع الخاص التي تحققهما العقوبة الجنائية، والتي ينص عليها قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي أو أي قانون عقابي آخر، عند تقديره أهمية المصلحة وجدارتها بالحماية الجنائية وعدم كفاية غيرها من الحماية الأخرى الإدارية والمدنية، ولأن الجزاء الإداري وإن كان فيه جانب وقائي وآخر ردعي - كما سبق - إلا أنه ردة محدود لا يكفي لمواجهة خطر أو ضرر الأفعال الماسة بالصحة العامة، وقد قدر المشرع خطورة الأمراض السارية وامتداد هذا الخطر إلى المجتمع؛ فجزم بعض الأفعال التي ينشأ عنها هذا الخطر وقرر لبعثها عقوبة الجنائية، كما في جنائية نقل المصاب بالمرض الساري العدوى للغير عمداً.

وعلى ذلك فإنه عند ارتكاب إحدى هذه الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الأمراض السارية، تُمارس نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية اختصاصها القضائي بالاتهام والتحقيق في الدعاوى الجزائية الناشئة عنها ومباشرتها أمام القضاء تطبيقاً للمادة ٧ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي والمادة ٣/٢ ب من قرار مجلس الوزراء المشار إليه؛ مما يعني أن اللائحة أسندت إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث التحقيق والتصرف في كافة الجرائم الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م في شأن مكافحة الأمراض السارية ولائحته التنفيذية أو أي جريمة أخرى منصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي أو القوانين العقابية الخاصة؛ وهو اختصاص يشمل من حيث المكان كل إقليم الدولة؛ فهو اختصاص نوعي غير مرتبط بمكان ارتكاب الجريمة ولا اختصاص للنيابات المحلية بصدده هذه الجرائم؛ رغبة من المشرع اللائحة بتوحيد سلطة التحقيق التي تتولى أعمال الاتهام والتحقيق والمباشرة للدعاوى الجزائية الناشئة عن

=كورونا (COVID 19) دراسة تحليلية في ضوء القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ في شأن مكافحة الأمراض السارية، المرجع السابق، ص ٣٨ وما بعدها.

إحدى الجرائم المترتبة على مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا.

٦١ - الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث للمخالف المحال إليها عند ارتكابه مخالفة التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا للمرة الثالثة:

تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء المشار إليه (م ١/٣) بأن يُحال المخالف للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث حال ارتكابه المخالفة للمرة الثالثة، نص قرار النائب العام الاتحادي المشار إليه في المادة ١/٢ منه، على أن "ويُحال المخالف إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث بالنيابة العامة الاتحادية عند ارتكاب المخالفة للمرة الثالثة". ولم يُحدد هذان القراران ما هو الإجراء الذي تتخذه النيابة في هذه الحالة؛ غير أنه يُستفاد من هذين النصين أن القصد منه التحول عن الإجراء الإداري إلى البدء في اتخاذ الإجراءات الجزائية؛ باعتبار أن الفعل عندئذ يُشكل جريمة؛ ووجه استفادة ذلك أنه في حال تكرار المخالفة لمرة واحدة فقط تُضاعف الغرامة على المخالف (م ١/٣ من قرار مجلس الوزراء، م ١/٢ من قرار النائب العام الاتحادي) ولذلك أراد المشرع اللائحي اتخاذ الإجراءات الجزائية عند ارتكاب المخالفة للمرة الثالثة فضلاً عن الجزاء الإداري الذي ثبت عدم جدواه مع المخالف بعد توقيع عليه مرتين عن مخالفتين سبق ارتكابهما؛ بإقدامه على ارتكاب ذات المخالفة للمرة الثالثة.

ولكن عن أية جريمة يتم تحريك الدعوى الجزائية ضد المخالف الذي ارتكب المخالفة للمرة الثالثة؟. ذهب رأي^(١٦٥) إلى أنه يُمكن تحريك الدعوى الجزائية ضده عن الجريمة المنصوص عليها في المادة ٤٠ من المرسوم بقانون اتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١١ م في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٦) ٢٠١٣، والمرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ م، والتي نصت على أنه "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر، يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من ارتكب

(١٦٥) د. محمد سمير، المستشار محمد السيد خليفة: الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا، بحث سابق، ١٤٤.

أحد الأفعال التالية أثناء أحوال الطوارئ والأزمات والكوارث: ١- امتنع عمداً عن تنفيذ التعليمات الصادرة من الجهات المعنية، فيما يتعلق بأحكام هذا المرسوم بقانون. ٢- أدخل عمداً بالواجبات والتعليمات المكلف بها وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له. ٣- امتنع عمداً عن استخدام المعدات والآلات التي تقرر استخدامها. ٤- منع أو عرقل فرق العمل المشككة وفق أحكام هذا المرسوم بقانون من تأدية واجباتهم المنصوص عليها فيه وفي اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له. ٥- منع أو عرقل استخدام المعدات والموارد التي تدعو الحاجة إلى استخدامها. ٦- ارتكب عمداً عملاً أو تركاً يكون من شأنه أن يسبب تعطيلاً أو وقفاً للآلات والتجهيزات التي يجري تركيبها في حالات الطوارئ والأزمات والكوارث؛ فإن وقع الفعل أو الترك عن غير عمد، ألزم الفاعل بقيمة ما أتلفه من آلات وتجهيزات أو بنفقات إعادة تركيبها". على سند من القول أن هذه التهمة تُعد منطبقة على ما يرتكبه الفاعل عند تكرار ارتكاب الفعل وتعمد السعي إلى مخالفة الأوامر والتعليمات الصادرة بشأن الوقاية من الجائحة.

ويعيب هذا الرأي أن النموذج القانوني لهذه الجريمة لا يتوافر بمجرد تكرار ارتكاب إحدى مخالفات التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا؛ لأن النص تطلب لقيامها الامتناع عمداً عن تنفيذ التعليمات الصادرة من الجهات المعنية، وهذه الجهات طبقاً للمادة الأولى من هذا القانون هي: الجهات الحكومية والمحلية المعنية بشؤون الطوارئ والأزمات والكوارث، بينما التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا قد صدرت بقرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠ م؛ وبالتالي فإن هذه الجريمة لا تنطبق إلا على الامتناع عمداً عن تنفيذ التعليمات الصادرة من هذه الجهات المحددة في المادة الأولى "تعريفات" من هذا القانون، سواء أكان هذا الامتناع للمرة الأولى أم كان هناك تكراراً من أجل تمكين الهيئة من تحقيق سياسة الدولة فيما يخص الإجراءات اللازمة لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث؛ ولذلك وتطبيقاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات يجب أن يكون هذا النص مقصوراً تطبيقه على ما يندرج تحته من أفعال أو امتناع عن أفعال ينطبق عليها النموذج

القانوني للجريمة ولا يتعداها إلى غيرها.

وإذا انتهينا إلى عدم انطباق النموذج القانوني لهذه الجريمة على ما ارتكبه المخالف للمرة الثالثة للتدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا؛ فإنه قد يثار التساؤل عن تطبيق النص الخاص بجريمة تعريض حياة الناس أو صحتهم للخطر الواردة في المادة ٣٤٨ من قانون العقوبات الاتحادي الملغي، والمادة ٣٤٩ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي والتي نصت على أن "يُعاقب بالسجن المؤبد كل من عرّض عمداً حياة الناس أو سلامتهم للخطر باستعمال مواد أو جرائم أو أشياء أخرى من شأنها أن يتسبب عنها الموت أو ضرر جسيم بالصحة العامة". وقوام هذه الجريمة أن يأتي الجاني عمداً فعلاً من شأنه تعريض حياة الناس أو سلامتهم للخطر، وهذا هو الركن المادي، ولا يُشترط أن يترتب على هذا الفعل حدوث ضرر بالفعل، وإنما يكفي مجرد قيام الجاني بالفعل المؤثم؛ وبعد أن كان طبقاً للمادة ٣٤٨ من قانون العقوبات الاتحادي الملغي إن ترتب على الفعل حدوث ضرر أياً كان مقداره أو نوعه أو مداه، يُعتبر ذلك ظرفاً مشدداً في الجريمة، حيث كانت العقوبة الحبس بدلاً من الحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين، أضحت العقوبة طبقاً للمادة ٣٤٩ من قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي هي السجن المؤقت لمجرد توافر خطر تعريض حياة الناس أو سلامتهم للخطر دون ما نظر لما تحقق من ضرر، أما الركن المعنوي لهذه الجريمة فيتمثل في القصد الجنائي وهو إرادة الجاني القيام بالفعل عمداً مع علمه بأن من شأن هذا الفعل تعريض حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم أو حرياتهم للخطر^(١٦٦)، وهذا هو القصد الجنائي الاحتمالي؛ حيث يتعمد الجاني ارتكاب الفعل تحقيقاً لغاية مع علمه بتحقيق جريمة أخرى ويقبل ذلك من أجل تحقيق الغاية التي ارتكب الفعل من أجلها.

والواقع أنه حتى هذه الجريمة لا ينطبق نموذجها القانوني بمجرد ارتكاب مخالفة إحدى التدابير الاحترازية للحد من انتشار فيروس كورونا للمرة الثالثة؛ لأن هذه المخالفات المتكررة

(١٦٦) راجع في نقد وصف قصد التعريض للخطر، وأن القصد باعتباره ظاهرة نفسية لا يكون إلا إذا كان متجهاً إلى قصد الضرر. د. رمسيس بهنام: نظرية التجريم في القانون الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٧٣ وما بعدها.

قد تقع بصورة غير عمدية، وحتى مع ارتكابها بصورة عمدية فقد لا يقصد الجاني منها مباشرة تعريض حياة الآخرين أو سلامتهم للخطر، فينتفي القصد الجنائي المباشر، وقد لا يقبل تحقيق ذلك حتى مع قصده ارتكاب الفعل تحقيقاً لغاية لديه؛ فينتفي كذلك لديه القصد الجنائي الاحتمالي، وعند ارتكاب مخالفة إحدى هذه التدابير مصحوباً بتوافر هذا القصد الجنائي لديه في إحدى صورتيه (القصد المباشر - القصد الاحتمالي) تقوم هذه الجريمة، ولكن قيامها يتوافر سواء أكان ارتكاب المخالفة للمرة الأولى أم كان هناك تكراراً لارتكابها^(١٦٧)؛ بينما جاء النص

(١٦٧) وإعمالاً لذلك أحالت النيابة العامة الطاعنين إلى المحاكمة الجنائية، بوصف أنها بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٢١ وسابق عليه ١ -زاولا المهنة الطبية، وذلك بأن قاما بأخذ مسحات من الأنف (PCR) دون حصولهما على ترخيص من الجهات المختصة ولم تتوافر فيهما الشروط التي تُخولهما الحصول عليه على النحو المبين في التحقيقات. ٢ -ارتكبا عمداً فعلاً من شأنه تعريض حياة الناس للخطر، وذلك بأن قاما بأخذ مسحات من الأنف (PCR) دون حصولهما على ترخيص من الجهات المختصة ولم تتوفر فيهما الشروط التي تُخولهما الحصول عليه؛ على النحو المبين في التحقيقات. وطلبت معاقبتها طبقاً للمواد ١، ٤، ٢٥ من القانون الاتحادي رقم (٥) لسنة ٢٠١٩ م في شأن تنظيم مهنة الطب البشري، والمادة ٣٤٨/١ من قانون العقوبات الاتحادي (الملغى) ومحكمة أول درجة قضت حضورياً ببراءة المتهمين من الاتهام المنسوب إليهما، فطعنن النيابة العامة = بالاستئناف وقضت محكمة الاستئناف وبإجماع الآراء بقبول الاستئناف شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء مجدداً بإدانتها وبحبس كل منهما ستة أشهر وتعزيم كل منهما مبلغ مائتي ألف درهم مع إلغاء أو عدم الترخيص لمركز... لممارسة أو مزاولة مهنة الطلب البشري مع شطب اسم... من سجل الأطباء وإغلاق المنشأة الصحية وأمرت بإبعادهما من الدولة بعد تنفيذ العقوبة مع مخاطبة وزارة الصحة ومنطقة... الطبية بالحكم الصادر ضدتهما، ولم يرتض الطاعنان قضاء هذا الحكم فطعنن بالنقض، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن بالنقض بأنه لما كان الثابت بالأوراق أن الطاعن قد تمسك أمام محكمة الاستئناف بدفاع مفاده انتفاء القصد الجنائي في القيام بمزاولة المهنة الطبية بدون ترخيص؛ ذلك أن ما قام به يُعد من الأمور الفنية ولا يدخل في نطاق العمل الطبي وأن أخذ مسحات الأنف بمقر الورشة تيسيراً للعاملين لا يعني تعمده مزاولة المهنة بدون ترخيص وإلحاق الضرر بالآخرين، وأن أخذ مسحة الأنف لا يشترط أن يتم في مكان محدد وإنما شرطه الأوحيد أن يتم بطريقة صحيحة؛ بدليل ذهاب بعض موظفي المعامل المختصة إلى مقر سكن العميل لأخذ المسحة بمنزله وأنه يوجد اتفاق بين مركز... ومعامل الفحص على أن يتم توريد المسحات من المركز إلى المعمل لإجراء الفحص دون أدني مسئولية على المركز الطبي ودن تحديد مكان لأخذ المسحات وأن المعمل المختص أفاد بصحة الإجراءات المتبعة لأخذ المسحات بمعرفة موظفي مركز... وقدم مستنداً يُفيد بصحة الإجراء وأن شروط الطبيب البشري لا تنطبق عليها، ولما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بإدانة الطاعن استناداً إلى أقوال الشاكية واعترافات الطاعنين بأنها قاما بأخذ عينات مسحة الأنف دون الحصول على ترخيص بذلك دون أن يورد هذا الدفاع وما للمستند =

في قرار مجلس الوزراء وقرار النائب العام الاتحادي على إحالة المخالف إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عند تكرار ارتكاب المخالفة للمرة الثالثة، وهذا أمر لا يتطلبه توافر النموذج القانوني لهذه الجريمة.

لما كان ذلك، فإني أوصي بتعديل نص المادة ٣/١ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، ونص المادة ٢/١ من قرار النائب العام الاتحادي، بأن يكون النص على أنه عند تكرار المخالفة أكثر من مرتين يُفرض على المخالف دفع ضعفي مبلغ الغرامة الإدارية المقررة على المخالفة. وتأتي هذه التوصية بالتعديل اتساقاً مع نصوص قانون المخالفات الجزائية والإدارية في الحكومة الاتحادية الذي جاء حالياً من نص مماثل؛ حيث نص في المادة ٣/٣ على " مضاعفة الغرامة الإدارية عند تكرار المخالفة الإدارية، على ألا تزيد على (٢٠٠٠٠٠٠٠) مليوني درهم ". ولم ينص على أن تكرار المخالفة للمرة الثالثة يُشكل جريمة جنائية، وإنما أبقى الأمر في نطاق المخالفات الإدارية وإن ضاعف مبلغ الغرامة الإدارية، ولأن هذا القانون وإن نص في مادته السادسة على أن تطبيق الجزاءات الإدارية لا يُجمل بأحكام المسؤولية الجزائية - وهي التي تنقرر طبقاً لأي قانون آخر - إلا أنه لم ينص إلا على جزاءات إدارية على مرتكبي المخالفات الإدارية حتى مع تكرار المخالفة، متى لم يُشكل الفعل أو الامتناع جريمة جنائية طبقاً لقانون العقوبات أو أي قانون عقابي آخر؛ تفعيلاً لمبدأ الحد من التجريم والعقاب الجنائي.

وعلى كل فإن النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عند إحالة المخالف الذي ارتكب المخالفة للمرة الثالثة لا تستعمل سلطتها في تحريك الدعوى الجزائية إلا عند العودة إلى ارتكاب ذات المخالفة للمرة الثالثة؛ أي أن العودة هنا للمرة الثالثة يكون عند ارتكاب المخالفات المتماثلة؛ حتى يظهر بوضوح عدم امتثال الشخص لإجراءات الضبط الإداري، والأمر في ذلك خاضع للسلطة التقديرية للنيابة إعمالاً لمبدأ الملاءمة في تحريك الدعوى الجزائية؛

=من دلالة، وهو دفاع جوهرى قد يترتب على بحثه تغير وجه الراي في الدعوى، مما يصم الحكم المطعون فيه بالقصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع مما يوجب نقضه.

فلها أن تتصرف كسلطة رقابية للضبط الإداري بشأن مخالفات التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا بالاكْتفاء بمضاعفة مبلغ الغرامة مع أخذ تعهد على المخالف بعدم تكرار المخالفة مرة رابعة وإلا ستُتخذ بشأنه الإجراءات الجزائية لاسيما عند عدم تنفيذ الجزاءات الإدارية المقررة عن المخالفين السابقين، ومع أن نص قرار مجلس الوزراء وقرار النائب العام الاتحادي في هذا الشأن لم يشترطاً سبق تنفيذ الجزاءات الإدارية عن المخالفين السابقين؛ إلا أن هذا التنفيذ وعدمه يكون موضع اعتبار في استعمال النيابة العامة سلطتها التقديرية في تحريك الدعوى الجزائية ضد المخالف الذي عاد إلى ارتكاب ذات المخالفة للمرة الثالثة؛ بإعطاء المخالف للمرة الثالثة فرصة تحقيق الردع عن ارتكاب المخالفات مرة أخرى عن طريق تنفيذ الجزاءات الإدارية عليه بدلاً من تحريك الدعوى الجزائية ضده، وإما أن تتصرف النيابة العامة كسلطة رئاسية للضبط القضائي بالأمر بحفظ الأوراق (م ١١٨ مكرراً من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي) ولها أن تتصرف كسلطة تحقيق بتحريك الدعوى الجزائية عن الجريمة، وعلى ضوء ما يُسفر عنه التحقيق تقوم بالأمر بأن لاوجه لإقامة الدعوى الجزائية (م ١/١١٨ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي) أو إصدار أمر جزائي (م ٣٣٣ من قانون الإجراءات الجزائية) أو إحالة الدعوى الجزائية للمحكمة (م ١٢٠، م ١٢١ من قانون الإجراءات الجزائية).

٦٢ - الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث ليس اختصاصاً استثنائياً:

إذا كان الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد ١٩) يُعد اختصاصاً استثنائياً؛ لا يشاركها فيه غيرها من النيابة الأخرى الاتحادية أو المحلية - كما تقدم بيانه قبل قليل - فإن اختصاصها القضائي عن الجرائم الناشئة عن هذه المخالفات ليس كذلك؛ لأنه اختصاص مصدره قانون الإجراءات الجزائية (م ٧) ولا يعدو إسناد هذا الاختصاص القضائي لهذه النيابة طبقاً لقرار مجلس الوزراء وقرار النائب العام الاتحادي أن

يكون قراراً تنظيمياً لا يسلب اختصاص النيابة الاتحادية الأخرى بالدعوى الجزائية الناشئة عن هذه المخالفات. تطبيقاً لهذا فُضي بأن إنشاء نيابات متخصصة لا يترتب عليه انتزاع ما تملكه النيابة الأخرى من اختصاصات في الجرائم التي تتولاها النيابة المتخصصة^(١٦٨). كما قُضي بأن قرار وزير العدل بإنشاء نيابة أمن الدولة هو مجرد قرار تنظيمي لم يسلب النيابة بالمحكمة العادية اختصاصها العام برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها^(١٦٩).

على أنه يُلاحظ أن عدم إسباغ وصف الاختصاص الاستثنائي على الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن الجرائم الناشئة عن مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات والواجبات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا؛ يترتب عليه صحة ممارسة هذا الاختصاص من النيابة الاتحادية الأخرى، دون غيرها من النيابة المحلية؛ تحقيقاً لوحدة النهج القضائي بشأن الاتهام وتحريك الدعوى الجزائية عن هذه الجرائم^(١٧٠)؛ اتساقاً مع ما أوصت به منظمة الصحة العالمية دول العالم باتخاذ إجراءات لمواجهة فيروس كورونا وأن يتخذ ذلك نهجاً شاملاً للحكومة ككل؛ وهذا لا يتحقق عند مشاركة النيابة المحلية للنيابة الاتحادية لهذا الاختصاص؛ لاختلاف نهج العمل من نيابة إلى أخرى، مما يؤدي إلى اختلاف النهج القضائي المتخذ تجاه هذه الجرائم؛ وعند القول بأن هذا الاختلاف في النهج القضائي والسياسة الواحدة قد يحدث أيضاً عند مباشرة هذا الاختصاص القضائي من نيابة اتحادية أخرى غير نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث؛ فإن هذا القول مردود بأن النائب العام - في كل نيابة عامة اتحادية أو محلية - هو رأس النيابة العامة وهو الأصيل في مباشرة اختصاصها، أما سائر أعضائها فإنهم يُباشرون اختصاصاتهم - كقاعدة عامة - بالوكالة

(١٦٨) نقض مصري ١٣/١٣/١٩٨٣ مجموعة الأحكام س ٣٤ رقم ١٦ ص ٩٥.

(١٦٩) نقض مصري ٢٥/١٢/٢٠١٩، الطعن رقم ١٦٦٩٣ لسنة ٨٧ قضائية.

(١٧٠) وتحقيقاً لهذا الاعتبار أيضاً فإن اختصاص النائب العام الاتحادي بالنسبة للجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد (وهي الجرائم المنصوص عليها في المادة ٩٩ من الدستور، والمادة ٣٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا) يكون شاملاً إقليم الدولة (م ٦٥/٢٠١١ من قانون السلطة القضائية الاتحادية)

المفترضة عنه؛ ولذلك فهم تابعون له (م ٤٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، م ١/٥٦ من قانون السلطة القضائية الاتحادية، م ٢٨/أ من قانون السلطة القضائية لإمارة دبي، م ٣، ٥ من قانون إنشاء النيابة العامة في إمارة رأس الخيمة) وترتيباً على ذلك فإن من خصائص النيابة العامة التبعية التدريجية (م ٢/٤٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا، م ٢/٥٧ من قانون السلطة القضائية الاتحادية، م ٣٠/أ من قانون السلطة القضائية في إمارة دبي، م ١/٦ من قانون إنشاء النيابة العامة في إمارة رأس الخيمة) وتعني خضوع عضو النيابة العامة في ممارسته لعمله كجهة اتهام لسلطته الرئاسية حتى نصل للنائب العام، وهذه التبعية التدريجية مقصود من ورائها كفالة تحقيق مبدأ الوحدة الذي يسود عمل النيابة العامة؛ حيث لا يُمكن ضمان سير عملها وفق سياسة واحدة إلا إذا كان للرؤساء حق توجيه ورقابة أعمال مرءوسيههم وردداهم إليها إذا انحرفوا عنها. وهذا هو شأن السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة، التي لا تُعد امتيازاً أو حقاً للرئيس الإداري؛ وإنما هي اختصاص يمنحه إياه القانون بغية تحقيق الصالح العام^(١٧١).

وإعمالاً لهذه التبعية التدريجية يستطيع النائب العام الاتحادي عند مباشرة هذا الاختصاص القضائي من نيابة اتحادية أخرى غير نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث عن الجرائم الناشئة عن مخالفة التدابير الاحترازية والتعليمات المفروضة للحد من انتشار فيروس كورونا، أن يكفل تحقيق مبدأ الوحدة الذي يسود عمل النيابة العامة وضمان سير عملها وفق سياسة واحدة إزاء هذه الجرائم، وهو ما لا يتحقق عند مباشرة هذا الاختصاص القضائي من نيابة محلية؛ لخضوعها للسلطة الرئاسية للنائب العام المحلي الذي تتبعه فقط، دون النائب العام الاتحادي أو النواب العموم المحليين الآخرين.

(١٧١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع السابق، ص ١٧١.

خاتمة

وتشتمل على أهم النتائج والتوصيات

٦٣- أهم النتائج:

(١) أن الضبط الإداري يستغرق العديد من مستويات النظام القانوني الوطني والعالمي؛ حيث يستغرق كل مصادر المشروعية من دستور وقانون ولائحة وقرارات فردية؛ بالإضافة إلى إعلانات الحقوق العالمية؛ مع إسباغ أهمية كبرى للنصوص الدستورية؛ لما توفره من حماية للحريات العامة.

(٢) أن قرار وزير الصحة ووقاية المجتمع بشأن تعديل جدول الأمراض السارية إلى الجداول الثلاثة الملحقه بقانون مكافحة الأمراض السارية رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤ م بإضافة فيروس كورونا المستجد (كوفيد ١٩) ضمن القسم الأول (أ) من قائمة أمراض التبليغ الفوري المدرجة بالجدول رقم (١) من قائمة الأمراض السارية الواجب التبليغ عنها، كان له أهميته في تفعيل النصوص الجنائية في قانون مكافحة الأمراض السارية، وتطبيقها على جرائم نشر عدوى فيروس كورونا ضمن الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الأمراض السارية.

(٣) أنه لكي يخضع الأفراد لتدابير الضبط الإداري اللائحية أو الفردية لا بد أن تقترب مخالفتها بجزاء إداري يتسم بغاية عقابية؛ فهو يعاقب على تقصير أو مخالفة لالتزام ما، أو عقوبة جنائية. وتختلف الاتجاهات، التشريعات في ذلك؛ فمنها ما يفرض عقوبة جنائية على مخالفتها؛ كقانوني العقوبات الفرنسي والمصري؛ خلافاً لقانون الجرائم والعقوبات الاتحادي الذي خلا من نص على ذلك، اكتفاءً بالجزاءات الإدارية المنصوص عليها في القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية.

(٤) أنه اتفاقاً مع أغلب التشريعات التي تجعل القانون هو المصدر الوحيد للنص على الجرائم جميعها والعقوبات المقررة عليها، خلا قانون العقوبات الاتحادي الملغي وكذلك قانون الجرائم والعقوبات الاتحادي من نص على أن من يُخالف أحكام اللوائح العامة يُجازى بالعقوبات المقررة بتلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبة المقررة للمخالفة المنصوص عليها في هذا القانون؛ لأن

- الدستور الاتحادي في المادة ٢٧ حصر شرعية الجرائم والعقوبات في القانون.
- (٥) أنه يجوز أن تكون اللوائح مصدراً غير مباشر للتجريم؛ لأنه يجوز الرجوع إلى غير القانون من أجل تحديد عناصر بعض الأفعال التي جرمها القانون، حيث يكون القانون متضمناً بذاته التجريم والعقاب، ولكنه يُحيل في تحديد بعض عناصر الجريمة إلى اللوائح والقرارات الإدارية؛ لعدم إمكانية وضع كافة تفاصيل التجريم في القانون.
- (٦) أنه إعمالاً لنص المادة ٢/٤ من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، فوض مجلس الوزراء النائب العام الاتحادي في تحديد المخالفات وقيمة الغرامات المقررة قرين كل مخالفة على ألا تتجاوز الحد المشار إليه؛ بالإضافة إلى مدة غلق المنشأة.
- (٧) أن هذا الاختصاص المسند إلى النائب العام الاتحادي بتفويض من مجلس الوزراء من الاختصاصات الذاتية له، فلا يجوز لغيره من أعضاء النيابة العامة الاتحادية أن يمارسه إلا عندما يحل محله؛ لأن المشرع اللاتحي أسند إليه هذا الاختصاص؛ ليس باعتباره اختصاصاً عاماً يُمارسه هو بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة دون حاجة إلى توكيل خاص، وإنما أسنده إليه باعتباره اختصاصاً ذاتياً يُمارسه باعتباره على رأس النيابة العامة الاتحادية وبصفته التمثيلية لها كضمان إجرائي للضبط الإداري.
- (٨) أن المشرع اللاتحي أسند هذا الاختصاص للنائب العام الاتحادي وحده دون غيره من النواب العموم في السلطات القضائية المحلية؛ ولذلك فإنه ينفرد بممارسة هذا الاختصاص دون حاجة إلى الاتفاق معهم؛ على أن يصدر قراره في ضوء ما تتخذه وزارتا الصحة ووقاية المجتمع والداخلية والهيئة الوطنية للطوارئ وإدارة الأزمات من تدابير احترازية والتعليقات والواجبات اللازمة بشأن الحفاظ على الصحة والسلامة، كما يُنفذ قراره في هذا الشأن دون حاجة إلى صدور قرار من النواب العموم في السلطات القضائية المحلية لتنفيذ أحكام هذا القرار؛ لأن المشرع اللاتحي آثر أن يكون هذا الاختصاص استثنائياً للنائب العام الاتحادي.
- (٩) أن اختصاص النائب العام الاتحادي في مواجهة انتشار فيروس كورونا يأتي في إطار

الضبط الإداري؛ حيث أسند إليه المشرع اللائحي اختصاصاً إدارياً يُضاف إلى اختصاصاته الإدارية الأخرى المنصوص عليها قانوناً.

١٠) أن النائب العام الاتحادي التزم في قراره باللائحة المحدثة للمخالفات والجزاءات المقررة قرين كل منها وفي الجدولين الصادرين بتعديله بالضوابط المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء.

١١) أنه تم تحديد المخالفين الذين تُطبق عليهم الجزاءات الإدارية في قرار النائب العام الاتحادي مع مراعاة أعمال قاعدة المسؤولية الشخصية عن المخالفات الإدارية.

١٢) أن الاختصاص المسند إلى نيابة الطوارئ والأزمات والكوارث في فرض الغرامات الإدارية لا يمتد إلى الجزاءات الإدارية الأخرى؛ لأن تحصيل الغرامات هو من أهم المشاكل التي تعترض طريقها سواء أكانت هذه الغرامات إدارية أم جزائية.

١٣) أن أهمية النص على عقوبة جزائية على مخالفة اللوائح في قانون العقوبات تتمثل في جواز الأمر بالإكراه البدني لتحصيل الغرامة الجنائية؛ وعدم الحاجة إلى التنفيذ الجبري المباشر، بينما لا يجوز الإكراه البدني لتحصيل الغرامات الإدارية.

١٤) أن الاختصاص الإداري للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بالفصل في التظلمات من الجزاءات الإدارية عن مخالفات التدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا، اختصاص استثنائي لها لا يشاركها فيه غيرها من النيابة الاتحادية كانت أو محلية.

١٥) أن اختصاص النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث بصدد التظلمات من قرارات الضبط الإداري يتجاوز صلاحيات اللجان الإدارية الخاصة؛ لأنه يمتد إلى رفض التظلم أو تخفيض الجزاء الإداري المتظلم منه أو إلغاءه.

١٦) أن الاختصاص القضائي للنيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث عن الجرائم الناشئة عن عدم الامتثال للتدابير الاحترازية للوقاية من انتشار فيروس كورونا ليس اختصاصاً استثنائياً؛ لأن إسناد هذا الاختصاص لها بقرار مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون قراراً تنظيمياً

لا يسلب اختصاص النيابة الاتحادية الأخرى بالدعوى الجزائية الناشئة عن هذه المخالفات.

٦٤- أهم التوصيات:

- (١) أن ينص قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية على الفترة التي يجب أن يرتكب الشخص المخالفة الأخرى خلالها؛ لمضاعفة الغرامة الإدارية لتكرار المخالفة؛ بحيث إذا لم تُرتكب إلا بعد انقضائها فإن تكرار المخالفة لا يتوافر في حقه.
- (٢) تعديل المادة ١/٣ من قرار مجلس الوزراء المشار إليه، ونص المادة ١/٢ من قرار النائب العام الاتحادي، بأن يكون النص على أنه عند تكرار المخالفة أكثر من مرتين يُفرض على المخالف دفع ضعفي مبلغ الغرامة الإدارية المقررة على المخالفة، بدلاً من النص على إحالته إلى النيابة الاتحادية للطوارئ والأزمات والكوارث.
- (٣) النص في القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ م بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية على تضامن الشخص الاعتباري في الوفاء بما يُحكم به من غرامات إدارية وتعويضات إذا كانت المخالفة الإدارية قد ارتكبت من أحد العاملين به وباسمه ولحسابه؛ كوسيلة لضمان استيفاء هذه الغرامات والتعويضات، على غرار ما نص عليه المشرع المصري بصدد عقوبة الغرامة الجنائية والتعويضات في القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢١ م بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية.

قائمة بأهم المصادر والمراجع

باللغة العربية:

أولاً: المؤلفات العامة والبحوث المتخصصة:

- (١) د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة، المحاكمة والحكم وإشكالات التنفيذ وطرق الطعن في الأحكام، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ١٤٣٩ هـ ٢٠١٨ م.
- (٢) د. أحمد السيد لبيب إبراهيم، د. عماد الدين أحمد عبدالحلي: الشركات التجارية في دولة الإمارات العربية المتحدة طبقاً للقانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠١٥، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٥.
- (٣) د. أحمد شوقي عمر أبوخطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.
- (٤) د. أحمد عوض بلال: مبادئ قانون العقوبات المصري، القسم العام، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
- (٥) د. أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، ٢٠٠٦.
- (٦) د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.
- (٧) د. أحمد محمد الرفاعي: نطاق مسئولية المدين المتضام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- (٨) د. آعاد حمود: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤.
- (٩) أميرة معيوف: دور القضاء والقانون الإماراتي من تأثير الأوبئة والظروف الطارئة على الالتزامات العقدية، دراسة تطبيقية على جائحة فيروس كورونا، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠٢١.
- (١٠) د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٠.

- (١١) د. إنوسنس أحمد الدسوقي عبدالسلام: قضائية توقيع العقوبة الجنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- (١٢) د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة الكويت، ١٤٠٢ هـ-١٩٨٢ م.
- (١٣) د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدن سنة نشر.
- (١٤) أ. ثامر خليف العبد لله: شركة الشخص الواحد في قوانين الشركات العربية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٦.
- (١٥) د. جلال إبراهيم: الرجوع بين المسؤولين المتعددين دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والمصري والقانون الفرنسي، الكويت، ١٩٩٢-١٩٩٣.
- (١٦) د. جلال ثروت: نظم القسم العام في قانون العقوبات، الجزء الأول، نظرية الجريمة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.
- (١٧) د. حسن صادق المرصفاوي: قانون الإجراءات الجنائية مع تطوراتها التشريعية ومذكراته التفسيرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨١.
- (١٨) د. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١.
- (١٩) د. حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- (٢٠) م. راشد عتيق سلطان الظاهري: الحماية الجنائية من نشر العدوى بفيروس كورونا (covid19) دراسة تحليلية في ضوء القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ في شأن مكافحة الأمراض السارية، دائرة القضاء أبوظبي، ١٤٤١ هـ-٢٠٢٠ م.
- (٢١) د. رءوف عبيد: مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- (٢٢) د. رمسيس بهنام: نظرية التجريم في القانون الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- (٢٣) د. رنا إبراهيم العطور: الموسوعة الجنائية، شرح قانون العقوبات الاتحادي لدولة

- الإمارات العربية المتحدة، القسم العام، معهد التدريب والدراسات القضائية، وزارة العدل، سلسلة الدراسات القانونية، ٢٠١٦.
- (٢٤) د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- (٢٥) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، الكتاب الثاني، نظرية العمل الإداري، كلية شرطة دبي، ١٩٩٤.
- (٢٦) د. سليمان محمد الطهاوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١.
- (٢٧) د. سليمان محمد الطهاوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
- (٢٨) د. سمير الجنزوري: الغرامة الجنائية، دراسة مقارنة في الطبيعة القانونية للغرامة وقيمتها العقابية، ١٩٦٧، بدون دار نشر.
- (٢٩) د. شريف سيد كامل: تعليق على قانون العقوبات الفرنسي الجديد الصادر سنة ١٩٩٢ والمعمول به منذ أول مارس ١٩٩٤، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- (٣٠) د. عادل الطببائي: النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠١٧.
- (٣١) د. عبد الحميد أشرف: سلطات النيابة العامة في مرحلة التحقيق، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والقوانين العربية، دار الكتاب الحديث، ١٤٣٠ هـ - ٢٠١٠ م.
- (٣٢) د. عبد الرؤوف مهدي: المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦.
- (٣٣) د. عبد الرؤوف مهدي: شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، ٢٠١١.
- (٣٤) د. عبدالله سليمان محمود سليمان: النظرية العامة للتدابير الاحترازية، دراسة مقارنة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ١٩٩٠ م.
- (٣٥) د. عبد المنعم عبدالعظيم جيره: آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة، في القانونين المصري

- والفرنسي، دار الفكر العربي، ١٩٧١.
- (٣٦) د. عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- (٣٧) د. فايز نعيم رضوان: المشروعات الفردية، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، ١٤١١ هـ-١٩٩٠ م.
- (٣٨) د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- (٣٩) د. محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- (٤٠) د. محمد سمير، م. محمد السيد خليفة: المخالفات والجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي، كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، ٢٠٢١.
- (٤١) د. محمد عبد الحميد أبوزيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، ١٩٨٨، بدون دار نشر.
- (٤٢) د. محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات رقابة القضاء على مشروعيات قرارات الضبط الإداري، ١٤٢٨ هـ-٢٠٠٧ م.
- (٤٣) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري، سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع مصر، ١٤٢٤ هـ-٢٠٠٣ م، بدون دار نشر.
- (٤٤) د. محمد عيد الغريب: المركز القانوني للنيابة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- (٤٥) د. محمد محمود بدران: الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.
- (٤٦) د. محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- (٤٧) د. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

- (٤٨) د. محمود محمود مصطفى: الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٩.
- (٤٩) د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.
- (٥٠) د. محمود نجيب حسني: الدستور والقانون الجنائي، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.
- (٥١) د. نظام توفيق المجالي: القرار بأن لاوجه لإقامة الدعوى الجنائية، قرار منع المحاكمة، دراسة مقارنة، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
- (٥٢) د. نعيم عطية: المنع من السفر، دار النهضة العربية، بدون سنة وجهة نشر.
- (٥٣) د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، النشر العلمي، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م.

ثانياً: بحوث منشورة في دوريات ومؤتمرات علمية محكمة:

- (٥٤) د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: قواعد تطبيق العقوبة في قانون العمل لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، س ١٧، العدد الثاني، يوليو ٢٠٠٩.
- (٥٥) د. أبو الوفا محمد أبو الوفا: مدى قبول تدخل المؤمن لديه في الدعوى الجنائية ودور القضاء الجنائي في تنفيذ عقد التأمين، المؤتمر الدولي عن الجوانب القانونية للتأمين واتجاهاته المعاصرة، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، بالتعاون مع محاكم دبي، ١٣ - ١٤ مايو ٢٠١٤، الجزء الأول.
- (٥٦) د. إسلام محمد محمد شاهين: تداعيات جائحة كورونا المستجد covid 2019 على الاقتصاد المصري في ظل المؤشرات الدولية ورؤية مصر ٢٠٣٠، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة ١١١، أكتوبر ٢٠٢٠، العدد ٥٤٠.
- (٥٧) د. رجب حسن عبدالكريم: نطاق سريان القرار الإداري في ضوء الاتجاهات الحديثة لقضاء مجلس الدولة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء

والتشريع، س ١١٢، العدد ٥٤١ يناير ٢٠٢١.
 (٥٨) د. الشيخ الحسين محمد يحي: أثر جائحة كورونا المستجد على الالتزام العقدي بين الظروف الطارئة والقوة القاهرة، مجلة القضاء والقانون، العدد الخاص بفيروس كورونا (كوفيد-١٩).

(٥٩) م. فهد عيضة التميمي: تأثير فيروس كورونا المستجد على الالتزامات العقدية "السيناريوهات - الحلول" مجلة القضاء والقانون، مركز البحوث والدراسات القضائية، دائرة القضاء - أبوظبي، س ٦ ذو القعدة ١٤٤١ هـ يوليو ٢٠٢٠ م، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد-١٩).

(٦٠) أ/ مختار السعيد: قانون الإفلاس وأثر جائحة كورونا على تطبيق إجراءاته وأحكامه، مجلة القضاء والقانون، العدد الخاص بفيروس كورونا (كوفيد-١٩).

(٦١) د. محمد سمير، م. محمد السيد خليفة: الغرامة الإدارية كآلية لمواجهة جائحة كورونا، مجلة القضاء والقانون التي يُصدرها مركز البحوث والدراسات القضائية، دائرة القضاء، أبوظبي، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد ١٩) س ٦، ذو القعدة ١٤٤١ هـ ٢٠٢٠ م.

(٦٢) د. محمد فاروق محمود محمد: مسوغات السلطة الإدارية في اللجوء إلى القضاء، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، س ٣٠، العدد ٦٥، ربيع الثاني ١٤٣٧ هـ يناير ٢٠١٦ م.

(٦٣) د. يسري محمد العصار: القرارات الإدارية للنيابة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ٧٥، سنة ٢٠٠٥.

ثالثاً المجموعات القضائية:

(٦٤) مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا عن الدائرة الجزائية والشرعية الجزائية، المكتب الفني للمحكمة بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

(٦٥) مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا الصادرة من دوائر الأحوال الشخصية والإدارية والتجارية والمدنية، المكتب الفني، المنشورات الحقوقية، صادر.

- ٦٦) مجموعة أحكام محكمة تمييز دبي، المكتب الفني.
٦٧) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية، المكتب الفني.
٦٨) مجموعة أحكام محكمة نقض أبو ظبي، المكتب الفني.
٦٩) مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية، الدوائر الجنائية، المكتب الفني.
٧٠) مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية، الدوائر المدنية، المكتب الفني.
٧١) مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن محكمة النقض المصرية، مجموعة محمود عمر.
٧٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، المكتب الفني،
مجلس الدولة.

باللغة الفرنسية:

أولاً: مؤلفات عامة وبحوث متخصصة:

- 73) DELMAS – MERTY (M) et autre ; punir sans juger de la répression administrative au droit pénal ; paris
74) Economica. 1992.
75) DELMAS –MARTY mireille ; A propose du nouveau code pénale francais. R. D. P. C. 1997.
76) LUCHAIRE. F; la protection constitutionnelle des droits et des libertés ,Paris, Economica 1987
77) TEITGN—COLLY. c; sanctions administratives et autorités administratives indépendantes L. P. A. 2019 .

ثانياً: مجموعات قضائية:

- 78) Bulletin des arrêts de la cour de cassation.
79) Recueil Dalloz 78 hebdomadaire

