أساس تطبيق الجزاء الإداري في التشريع الإماراتي

The basis for applying administrative penalties in UAE legislation

محمد علي سالم بن رشيد الكتبي [1*]
كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة الشارقة،الإمارات العربية المتحدة
Mohamed Ali Salim Bin rasheed Alketbi [1*],
College of graduate studies, University of Sharjah.
د.سماعين لعبادي [2*]
جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة
Smain Labadi[2*],
College of Law, University of Sharjah

تاريخ الاستلام: 02/16/ 2024 تاريخ القبول للنشر: 2/05/21 2024 تاريخ النشر: 2024/06/30.

الملخص: إن الإدارة مخولة من قبل السلطة التشريعية بفرض عقوبات إدارية على الأشخاص الذين يستخدمون الخدمات العام، وهذا لا يقع ضمن نطاق المسؤولية الوظيفية أو التعاقدية. ولا شك أن إعطاء هذه السلطة للإدارة لا يشكل اعتداء على اختصاصات الدولة، إذ أن سلطة فرض العقوبات الإدارية هي امتياز يمنح للإدارة للتعامل مع عصيان بعض الأفراد أو المنشآت في تنفيذ القرارات الرسمية وذلك تحقيقا للمصلحة العامة. وربما تكمن شرعية العقوبات الإدارية في حقيقة أنها تخضع في نهاية المطاف للمراجعة القضائية. وعلى الرغم من اختلاف فهم الجزاء الإداري كأداة أو عقوبة رقابية إدارية، فإنه يمكن القول أن هذا النوع من الجزاء يجمع بين المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، وبالتالي يتم تقييمه بشكل مستقل عن الامتيازات الممنوحة السلطة. هذا الأمر يتطلب مزيدا من الضمانات لمنع أي إساءة أو انحراف عن الغرض الأساسي للجزاء الإداري حتى يكون مستقلاً عن فكر العقوبات الجنائية.

الكلمات المفتاحية: الجزاء الإداري.، السلطة الإدارية.، توقيع الجزاءات الإدارية.، ماهية الجزاء

Abstract: The administration is authorized by the legislative authority to impose administrative penalties on persons who use public services, and this does not fall within the scope of functional or contractual responsibility. There is no doubt that granting this authority to the administration does not constitute an attack on the powers of the state. The authority to impose administrative penalties is a privilege granted to the administration to deal with the disobedience of some individuals or establishments in implementing official decisions in order to achieve the public interest. The legitimacy of administrative penalties may lie in the fact that they are ultimately subject to judicial review.

Despite the different understanding of the administrative penalty as an administrative control tool or punishment, it can be said that this type of penalty combines the organic

• **المؤلف المرسل:** slabadi@sharjah.ac.ae

standard and the objective standard. It is therefore evaluated independently of the privileges granted to the authority. This matter requires further guarantees to prevent any abuse or deviation from the basic purpose of administrative penalty so that it is independent of the thought of criminal sanctions.

Keywords: administrative penalty، administrative authority، imposing administrative penalties، what the penalty is**.**

• **المؤلف المرسل:** slabadi@sharjah.ac.ae

مقدّمة:

كان توقيع الجزاءات يقتصر على السلطة القضائية بغض النظر عن نوعية المخالفات التي تستوجب الجزاءات وطبيعتها. ومع ذلك، فإن السلوكيات التي تستحق العقوبة لا يمكن أن تقتصر على نطاق تشريعي محدد، خاصة وأن بعض الأفعال المعتبرة مباحة في القانون الجنائي تُعتبر مجرمة في قانون الإدارة. بالأمس، كان القاضي الإداري، مع بعض الاستثناءات، غير مختص بإصدار أمر للمأمورين بدفع تعويضات للإدارة. اليوم أصبح يمكن للمسؤول الإداري الذي لا يحمل صفة القاضي فرض غرامات عليهم[1].

ولهذا السبب، تم تبني فكرة الجزاءات الإدارية العامة، حيث يمكن للجهات الإدارية توقيع الجزاءات على المخالفين للقواعد العامة بدون الحاجة لوجود علاقة مباشرة بين الإدارة والشخص المخالف. ويُعتبر هذا التوجه الجديد ضروريًا للحفاظ على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، ويُمنح السلطات الإدارية اختصاص توقيع الجزاءات الإدارية العامة بهذا الصدد.

قام جانب من الفقه بالاعتراض على فكرة توقيع الجزاءات الإدارية من قبل السلطة الإدارية، معتبرًا ذلك تعديًا على مبدأ فصل السلطات، ومشيرًا إلى أن الإدارة عادة ما تتمتع بامتيازات السلطة العامة مما يمكن أن يؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم في حال توقيع الجزاءات الإدارية؛ ومع ذلك، فإن هذه الفكرة لم تستمر طويلاً، وتمُ منح السلطات الإدارية الحق في توقيع الجزاءات الإدارية دون الحاجة إلى تدخل القضاء، وقد بدأ تطبيق هذه الفكرة عندما اعتمدها المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 28 يوليو 1989، حيث أكد أنه لا يوجد مبدأ دستوري يمنع السلطة الإدارية من ممارسة امتيازاتها كسلطة عامة وفرض الجزاءات مادامت تلك الجزاءات لا تتضمن الحرمان من الحرية، وأن ممارسة الإدارة لهذه السلطة يجب أن تكون مقيدة بتدابير تهدف إلى حماية الحقوق والحريات التي يحميها الدستور[2]. وبخصوص ذلك نجد أن الاعتراف بحق سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية لا يعني أنها طليقة من أي قيد، ذلك أن الأصل في أي جزاء هو إخضاعه لمجموعة من الضمانات التي كفلها الدستور والقانون بما يفرض على الإدارة احترامها حال توقيعها للجزاء الإداري، وإلا اعتبر الأخير مخالفاً للشرعية القانونية بما يصفه بالبطلان.

[1] Emmanuel Rosenfeld ,Jean Veil, Sanctions Administratives , Sanction Pénales, Revue Pouvoir, n 128, 2009, P.61.

[2] انظر في ذلك: خيضاوي نعيم، ضمانات مشروعية الجزاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، بأدرار، الجزائر 2021م ، ص 3

لم تكن دولة الإمارات العربية المتحدة بعيدة عن التطورات العالمية في مجال تنظيم الأعمال الإدارية، فقد اعتمد المشرع الاتحادي نظام الجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، بعد إلغاء القانون الاتحادي المتعلق بلوائح الضبط، وهذا يثير تساؤلات حول مدى التوازن الذي اعتمده المشرع الإماراتي في تطبيق الجزاءات الإدارية بموجب القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016م[3]، وبين ضمانات المشروعية المقررة في نصوص الدستور الاتحادي؟

اعتمد الباحث على المنهج الاستقرائي وكذلك التحليلي من أجل الإجابة على تساؤلات البحث، وذلك من خلال دراسة التشريعات التي تحمل في طياتها جوانب من الجزاءات الإدارية، وتتطلب تتبع العديد من النصوص واللوائح المتعلقة بالجزاءات الإدارية.

المبحث الأول

ماهية الجزاءات الإدارية

يعد نظام الجزاءات الإدارية جزء من النظام الإداري للدولة، فهو مرتبط بالقانون الإداري الذي تقره الدولة، ويرتبط كذلك بالسلطات الإدارية الممنوحة للجهات الإدارية ، وتبدو الجزاءات الإدارية في مجملها مختلفة عن التدابير التي تتخذها الجهات الإدارية في نطاق اعمال الضبط الإداري. ذلك أن الجزاءات الإدارية في طبيعتها القانونية هي ذات طبيعة قمعية، فتقع للمعاقبة على خرق الالتزامات الإدارية المفروضة، ومن ثم فهي تستند لسلوك الفرد الذي يعد مخالفاً للقانون. وسنعرض هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الاول: مفهوم الجزاء الإداري

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات الإدارية الواردة في النظام الإماراتي

المطلب الأول : مفهوم الجزاء الإداري: تجنب المشرع الاتحادي –كسائر التشريعات– تقديم مفهوم محدد للجزاء الإداري، وذلك تأكيدًا على المبادئ الأساسية التي تطبق على الجزاءات الإدارية، ذلك أن النظام القانوني لتلك الجزاءات إنما مرده في الأساس إلى المبادئ القانونية والاجتهادات القضائية. ويعتبر القاضي الإداري هو المؤسس لنظرية الجزاء الإداري بسبب صلاحياته القضائية في مراقبة سلطات الدولة العامة، وله دور في بناء ما يمكن تسميته "قانون العقوبات الإدارية"، حيث تتعدد مصادر هذا القانون.

[3] القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية – الحكومة الاتحادية في 2016/10/16.

وبالتالي، لم يتم تقديم تعريف محدد للجزاء الإداري من قبل الفقهاء، إذ وصفه البعض بأنه "عقوبة تفرضها السلطة الإدارية بصرف النظر عن قابلية الطعن أمام القضاء"[4]، ووصفه آخرون بأنه "العقوبة التي يفرضها القانون وتوقعها السلطة العامة على المخالف للقانون ويتحمل عواقب تصرفه"[5]، وقد وُصِفَ أيضًا بأنه " إجراء فردي تصدره السلطة الإدارية دون تدخل مسبق من القضاة، يؤثر سلبًا على المخالف كرد فعل على سلوكه غير القانوني بهدف العقاب"[6]. وعرفه بعض من الفقه[7] بأنه "تلك العقوبات ذات، الخصيصة العقابية، التي توقعها سلطة الدولة الإدارية سواء كانت عامة أو كانت مستقلة، بواسطة اتباع إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارستها لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وبهدف ردع بعض المخالفات والمخالفين".

من هذا كله، نجد أن المشرع الاتحادي لم يقدم تعريفًا محددًا للجزاء الإداري، ولكنه أشار إلى ما يعتبر مخالفة إدارية تستحق الجزاء، فقد أوضحت المادة الأولى من المرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2016م أن الجزاء الإداري هو "القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يشكل مخالفة للتشريعات الاتحادية المعمول بها في الدولة".

وبناءً على ذلك، يمكن تعريف الجزاء الإداري من جانبنا على أنه "عقوبة غير قضائية تفرضها الجهات الإدارية المختصة، وفقًا لأحكام القانون، على فرد من أفراد المجتمع نتيجة لارتكابه فعلاً يتعارض مع القوانين المنصوص عليها، ويمنح الإدارة صلاحية معاقبة المخالف وفقًا لمبادئ الخدمة العامة".

في ضوء هذه التعريفات، يتضح أن هناك اختلافًا بين الجزاء الإداري والعقوبات العقدية التي تفرضها الجهات الإدارية على المتعاقدين معها. فعلى الرغم من أن الإدارة تمتلك سلطة لفرض الجزاء على المتعاقد في حالة عدم الالتزام بالتزاماته العقدية، إلا أن هذه السلطة تخضع لقوانين العقود الإدارية. وبالتالي، يمكن للإدارة فرض عقوبات مثل الغرامات التأخيرية ومصادرة التأمين، أو فرض جزاءات غير مالية أو تحديد

[4] غنام محمد غنام، القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق الكويتية ، س 18، ع 2 ، جوان 1994م ، ص 286.

[5] منصور رحماني، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سنة 2005، ص 233

[6] Elisabeth WILLEMART, " Les sanctions administratives en Belgique – contribution du Conseil d'Etat de Belgique" Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas , Analyse comparée », Acte de Colloque, Bruxelles 21 octobre 2011, p.3.

[7] فودة محمد سعيد ابراهيم، الجزاءات الادارية في الأنظمة السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر،2013م، ص223.

جزاءات تحث المتعاقد على الالتزام بتنفيذ التزاماته[8]، ويمكن الاطلاع على بعض هذه الجزاءات في القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 والمتعلق بالعقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وفي قرار مجلس الوزراء رقم (34) لسنة 2014 بشأن لوائح المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، والقرار الصادر عن مجلس الوزراء تحت رقم (4) لسنة 2019.

تتميز الجزاءات الإدارية عن الجزاءات التأديبية بأن العقوبة التأديبية تكون عقابية بشكل أساسي، وتفرضها الإدارة على موظفيها في إطار اختصاصاتها العامة عليهم، وبالتالي فإنها تعتمد على العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف المعاقب، وبموجب النظام القانوني، فإن توقيع الجزاءات التأديبية محدود بنطاق الوظيفة العامة، ولا يمكن تطبيقها على أفراد المجتمع بشكل عام، وهنا يكمن الفرق بين الجزاءات الإدارية والجزاءات التأديبية، حيث يستثنى تطبيق القانون رقم (14) لسنة 2016 الخاص بالجزاءات الإدارية على الموظفين العموميين الذين يخضعون لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 والذي حدد الجزاءات المقررة على الموظف العام[9].

رأى المشرع الاتحادي في القانون المنظم للجزاءات الإدارية ضرورة التخلي عن العقوبات السالبة للحرية التي كانت معمولًا بها في القانون الاتحادي الصادر عام 1978م، ويأتي ذلك احترامًا للحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور عند تطبيق أي جزاء إداري، كما يعكس اقتناع المشرع الاتحادي بأن الجزاء الإداري يعتبر عقوبة استثنائية عن الأصل العام، ولذلك استثنى المشرع توقيع العقوبات من سلطة القضاء ومنحها للجهات الإدارية، نظرًا لأن المخالفات الإدارية تتطلب التعامل السريع، وقد قرر المشرع وضع ضوابط خاصة لتوقيع الجزاءات الإدارية على الأشخاص المخالفين، مع تحديد نطاق سريان هذا القانون.

[8] زياد محمد جفال، الجزاءات الضاغطة والأثار المترتبة عليها في نظام عقود الإدارة الإماراتي دراسة مقارنة بقانون المناقصات والمزايدات المصري، مجلة الحقوق، العدد1، السنة 42، مارس 2018، ص.ص، 183-220 .

[9] خصص القانون الاتحادي رقم (17 لسنة 2016) خمس عقوبات تأديبية توقع على الموظفين وهي الانذار الخطي,, والخصم من الراتب الاساسي، وتنزيل درجة واحدة، وأخيرا الفصل من الخدمة، مع الاحتفاظ بالحق في المعاش.

المطلب الثاني أنواع الجزاءات الإدارية الواردة في النظام الإماراتي

العقوبات الإدارية هي العقوبات التي يتم فرضها على أساس قرارات فردية ذات طابع جنائي كعقوبة للتصرفات التي تنتهك الالتزامات القانونية أو القرارات الإدارية التي يمكن لسلطة الإدارة، بصفتها سلطة عامة، فرضها خلال ممارسة أنشطتها، فالعقوبات في إطار القانون والعقوبات الإدارية لا تتعلق بانتماء مرتكب الجريمة إلى طائفة معينة. العقوبات المنصوص عليها في العقود أو العقوبات المنصوص عليها في نطاق المسؤولية التأديبية هي عقوبات ذات طبيعة رادعة، تهدف إلى ردع وإدانة مرتكب جريمة إدارية من أجل حماية النظام العام[10].

قسم الفقه أنواع العقوبات الإدارية إلى نوعين رئيسيين: العقوبات المالية والتي تركز على المسؤولية المالية للشخص المحكوم عليه ولا تؤثر على شخصه. ويعتبر هذا النموذج من الأنماط الأكثر انتشاراً واستخداماً، ويتم استخدامه بكثرة من قبل السلطة الإدارية في التعامل مع مخالفات القوانين والأنظمة من قبل بعض الأفراد. أما النوع الثاني، فيتعلق بشخص المحكوم عليه، وفيما يلي نتناول العقوبات الإدارية المالية "الفرع الأول"، تليها العقوبات غير المالية في الفرع الثاني.

الفرع الاول: الجزاءات الإدارية المالية: أصبحت العقوبات الإدارية التي تفرضها السلطات الإدارية على الأشخاص الحقيقيين أو الاعتباريين بسبب انتهاك الالتزامات القانونية المقررة للمصلحة العامة بديلاً عن الإجراءات القضائية بشكل عام والإجراءات الجنائية بشكل خاص منذ أن بدأت السلطات الإدارية في تنفيذ هذه العقوبة بداية، قبل نقل بعض الصلاحيات إلى الجهات القضائية المختصة. حيث تقوم فكرة الجزاء الإداري على فلسفتين، دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات ؛ أولها التنازل عن وجوب التماس العدالة في المخالفات والجرائم البسيطة. والثاني هو الحد من احتكار القاضي الجنائي لإصدار الأحكام[11].

وهكذا لعبت العقوبات الإدارية دوراً مهماً في العديد من الجرائم ، وأصبحت أحد أسس السياسة الجنائية الحديثة، إلى حد أن ممارساتها الحالية تدخل في نطاق التشريعات الجنائية الخاصة التي

[10] عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج االعقوبة من الغرامة الي الغلق الاداري) ، دار الكتاب الحديث ، الاسكندرية ، سنة 2007م ، ص 16-17.

[11] وسام صبار العاني، الجزاءات الادارية العامة " دراسة مقارنة " ،كلية القانون، جامعة بغداد ، بدون تاريخ طبعة ، ص 119.

وُضعت بغرض حماية المصالح الاجتماعية من خلال العقاب، وهذا يجعل من الممكن إنشاء تأثير رادع بسرعة يمكنه حل النزاع[12].

1. **الغرامة:** ترتبط العقوبات الإدارية المالية بالمسؤولية المالية للجاني، ولا تتعلق بشخصه، وتعد هذه العقوبات من الأهم والأكثر انتشارًا، حيث تستخدمها السلطات الإدارية بكثرة لمعاقبة المخالفات الفردية للقوانين واللوائح، وتتميز بتنوعها الكبير، مما يجعل من الصعب حسابها[13]. وباعتبارها عقوبة إدارية، تعد الغرامة الطريقة الأكثر فعالية في العديد من الأنظمة القانونية لمكافحة انتهاكات النظام العام أو بعض انتهاكات السلوك، حيث تستخدمها الحكومة لمعاقبة الأشخاص الذين ينتهكون القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة.

وتشير عقوبة الغرامة في إطار العقوبات الإدارية إلى المبلغ المالي الذي يتم فرضه على الشخص المعاقب بدلاً من الملاحقة الجنائية عن فعله أو مخالفته، وقد يظل السلوك إجراميًا بطبيعته، وفي هذه الحالة قد يكون تحديد الغرامة ودفعها وسيلة لإنهاء الملاحقة. ويتفاوت تقدير العقوبة الإدارية بتباين التشريعات والأنظمة القانونية المعتمدة لنظام العدالة الجنائية الإدارية. فعلى سبيل المثال، لم يعتمد المشرع الفرنسي أبدا لائحة محددة تتعلق بقانون العقوبات الإدارية، ومع ذلك قد تم استخدام الغرامات كوسيلة فعالة لمعاقبة بعض الأفعال التي تنتهك القوانين واللوائح في العديد من الأماكن والنصوص المختلفة. ويعكس ذلك اهتمام المشرع الاتحادي باللجوء إلى هذه العقوبات الإدارية العامة، وهو جزء من إرادته في تقليص العقوبات الجنائية وتحديد نطاق التجريم، ملتجئاً إلى الغرامات كبديل فعال للعقوبات الجنائية وتقييدها بحدودها الدنيا والقصوى[14].

ويكمن الغرض من فرض الغرامة في توفير الردع العام والخاص للقضاء على الانتهاكات الفردية للقواعد واللوائح القانونية، وبالتالي تعتبر الغرامة عقوبة وتمثل في بعض الأحيان طبيعة تعويضية، حيث يتلقى

---

[12] عبد العزيزعبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1993م، ص22.

[13] ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب " دراسة مقارنة " اطروحه دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 2010م ، ص 142.

[14] وقد أشار القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية: إلى أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يفرض ضمن أحكام اللوائح الإدارية على مرتكبي المخالفات الإدارية من الأشخاص أو المنشآت جزاء أو أكثر من الجزاءات الإدارية الآتية:

1. الإنذار.

2. الغرامة الإدارية على ألّا تقل عن (100) مئة درهم، ولا تزيد على (1,000,000) مليون درهم.

الجهاز الإداري إيرادات مالية كتعويض عن الأضرار التي تكبدها، ورغم الأضرار التي تنجم عن مخالفة القوانين والأنظمة، إلا أن التعويض يختلف عنه من حيث يهدف إلى تعويض الطرف المتضرر ويتم تحديده وفقًا لحجم الضرر الذي لحق به. وتُفرض الغرامة حتى في حال عدم وقوع أي ضرر للجهة الإدارية، لأنه يُمكن التنبؤ بها مسبقًا. وتنعكس الطبيعة التعويضية للعقوبات الإدارية أيضًا على الغرامات التي تُفرضها السلطة الإدارية في مجال الجرائم الضريبية ، عندما لا يقدم دافع الضريبة الإقرار الضريبي أو لا يقوم بدفع الضريبة المستحقة، فتُفرض الجهة الإدارية غرامة نسبية تأخذ في الاعتبار الأضرار التي يتسبب فيها المخالف وتحتاج إلى إصلاح[15].

2-المصادرة الإدارية : من خلال القواعد العامة، يتبين أن المصادرة تعد عقوبة لا تُفرض إلا كعقوبة جزائية من قبل المحاكم الجزائية المختصة، وعلى الرغم من ذلك، فإن هناك استثناءًا لهذه القاعدة، حيث تم تبني عقوبة المصادرة كعقوبة إدارية أولية أو مستمرة أو إضافية بهدف تعزيز العقوبة على بعض المخالفات والانتهاكات الإدارية، فينص القانون الجنائي الألماني –مثلا– على فرض المصادرة كعقوبة تابعة للجرائم الإدارية المرتكبة، بشرط أن يُنص عليها بوضوح في الأحكام القانونية. وبناءً على ذلك، إذا كان الشيء الذي يمتلكه مرتكب الجريمة قد يشكل خطرًا على المجتمع في وقت اتخاذ القرار، فيُعتبر ذلك جريمة إدارية أو جنائية [16] .

إن المصادرة عقوبة تطبقها الإدارة بناء على إجراءات إدارية، ويقتصر غرضها على قيام الدولة بحجز الأشياء المضبوطة المتعلقة بالجريمة بالقوة ودون تعويض. وتنقسم المصادرة إلى نوعين؛ إحداها ذات طبيعة عامة وتتضمن مصادرة جميع ممتلكات المدان، والحالة الثانية فهي محددة، وتتعلق بضبط الجريمة أو الأدوات المستخدمة أو المتحصل عليها في الجريمة.

فالمصادرة كعقوبة إدارية، تكون عقوبة مالية وعينية تفرض مباشرة على عقار معين، وتعرف بأنها "نزع ملكية عقار من مالكه قسراً وضمه إلى أملاك الدولة دون تعويض"، هذه في الأساس عقوبة غير نقدية، حتى لو تم استبدالها ببعض المال، فالمصادرة إذا عقوبة مالية مشتركة. وتختلف المصادرة عن الغرامة في أنها تشير إلى أصول معينة تتعلق بالجريمة المرتكبة، بينما الغرامة هي عقوبة لا تشير إلى أصول محددة، كما

[15] أحمد فتحي سرور، الجريمة الضريبية ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 1990م ، ص 195. امين مصطفي محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري ، ص 232.

[16] يوسف حسن يوسف، علم الاجرام والعقاب، الكتاب الثاني للعقاب، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة ، سنة 2013م ، ص 163.

أن المصادرة تتعلق بمسألة معينة، وتتحول إلى مبلغ مقطوع، أما الغرامة فتكون فردية، حسب النشاط المالي للمحكوم عليه وقدرته المالية[17]. وتنقسم المصادرة إلى عدة أشكال[18]:

الأول: هو المصادرة الإجبارية، وفيها يلزم المشرع جهة الإدارة باتخاذ تدابيرها الخاصة فيما يتعلق بالأموال المتضررة من المخالفة الإدارية.

والثاني: المصادرة المرخصة، حيث سكت المشرع عن هذا النوع، وأوكل للجهة الإدارية سلطة البت في تنفيذه.

الثالث: المصادرة النقدية البديلة وفيها لا يجوز للمدان التصرف في الشيء محل المصادرة قبل صدور القرار الإداري بالمصادرة ، وذلك لمنع المصادرة أو تجنب فرضها، ولهذا السبب نظم المشرع في بعض القوانين أنه يجوز للجهة الإدارية أن تقرر مصادرة مبلغ من المال يعادل قيمة البضاعة المطلوب مصادرتها.

ونشير إلى أن هناك خلاف بين خبراء القانون حول الطبيعة القانونية لعقوبة المصادرة الإدارية، هل عقوبة المصادرة عقوبة جنائية تختص بها محكمة الجنايات أم أنها عقوبة إدارية تصدرها جهة الإدارة؟ ونجد هناك وجهتي نظر متعارضتين بخصوص هذا السؤال، في بعض الولايات القضائية، تم اكتشاف أن التمييز بين المصادرة الجنائية والإدارية يستند إلى طبيعة العقوبة ذاتها، بغض النظر عن الجانب الذي قام بفرض تلك العقوبة. وتُعَدُّ المصادرة الإدارية عقوبة جنائية بحد ذاتها، حتى إذا كانت السلطة الإدارية هي التي تنفّذها، نظرًا لأنها تحمل هدفًا رادعًا وجزائيًا، بينما يُعَدُّ الجزاء الإداري هو الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية لمنع الجرائم وحماية النظام العام[19].

وبعض الفقه يرى أن المصادرة الإدارية هي عقوبة إدارية تتضمن فوائد جنائية، لذا فلا يمكن اعتبارها عقوبة جنائية، حيث يتعين تفسيرها بواسطة السلطة القضائية لتنفيذ العقوبة الجنائية "بشكل موثوق"، من خلال

[17] ايهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الأولي، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة ، سنة 2009م ، ص 119. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة، 2004 ، ص 149.

[18] محمود محمود مصطفي، مرجع سابق ، ص 143.

[19] امين مصطفي محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري ، ص 243.

محاكمة عادلة واتباع الإجراءات القانونية المناسبة. بالإضافة إلى ذلك، تحتفظ الإدارة والسلطات بحق اتخاذ قرار بشأن المصادرة الإدارية، وتُعَدُّ هذه العقوبة مجرد عقوبة إدارية عامة ذات طبيعة إجرامية[20].

وفي هذا الخصوص استخدم المشرع الإماراتي مصطلح الحجز الإداري بدل المصادرة، حيث أشار في القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية إلى أنه من بين العقوبات التي يمكن للسلطات الإدارية المختصة توقيعها هي : إيقاع الحجز الإداري على المنشآت والأموال المنقولة العائدة للمخالف، والتي تكون محلا في ارتكاب المخالفة الإدارية. لكنه بالمقابل، وضع حدودا زمنية لمدة الحجز، حيث أكد على أن الحجز لايزيد عن مدة 6 أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة[21]. ويفهم من هذا النص أن الحجز كعقوبة وجزاء إداري لا يرتق إلى درجة المصادرة، ويبقى الغرض منه كإجراء غير واضح لاسيما فيما يتعلق بالفائدة المرجوة منه على عكس المصادرة.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية: العقوبات الإدارية العامة غير المالية هي العقوبات التي تؤثر بشكل غير مباشر على المسؤولية المالية للفرد، حيث تؤثر على نشاط المشروع أو ربحه من خلال إيقاف النشاط أو تقييده أو إخضاعه لرقابة النظام؛ تُعد هذه العقوبات غير المالية غير سهلة، وذلك بالمقارنة مع العقوبات الإدارية المالية [22].

تتمثل العقوبات الإدارية غير المالية في حرمان الشخص من بعض الحقوق والامتيازات ، وبالتالي فهي أكثر خطورة من العقوبات المالية، إذ تؤثر على شخص المخالف أكثر من مسؤوليته المالية، يُمكن أن يتم منع المخالف من مزاولة النشاط عن طريق إغلاق المنشأة أو إخراجها من الخدمة، وهذا يُعَدُّ من أشد العقوبات التي توقع على المخالف، وقد يكون سبب المخالفة هو توقف المشروع أو النشاط، ويكون لذلك تأثير مالي بالإضافة إلى تأثيره على توظيف الموظفين، مما يُؤدي إلى خسائر لصاحب المنشأة والموظفين. وهناك العديد من الجزاءات الإدارية غير المالية ، سنعرض لها في النقاط التالية:

1. **الإنذار:** جزاء الإنذار يُعَدُّ أخف الجزاءات الإدارية غير المالية التي قد توقعها جهة الإدارة المختصة على المخالفين، وذلك بهدف تسليط الضوء على الالتزامات المفروضة على المخالف والواجب تحقيقها، ويجب أن نُشير إلى أن المشرع الاتحادي قد خصص هذا الجزاء في مجال الجزاءات الإدارية العامة، إذ ورد في القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 أن الإنذار هو النوع الأول من العقوبات التي يمكن لمجلس الوزراء فرضها وفقًا لأحكام اللوائح الإدارية على

[20] محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 133-134 ، غنام محمد غنام ، مرجع سابق ، ص 340.
[21] أنظر البند 4 من المادة 3 من القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية
[22] ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، مرجع سابق ، ص 149.

المخالفين[23]. وقد قرَّر المشرع فرض هذا الجزاء في مجال الصحة، بهدف ضمان الاستخدام الأمثل لتقنية المعلومات والاتصالات، وضمان أمن وسلامة البيانات والمعلومات الصحية، وجاء في القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2019 بشأن استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في المجالات الصحية ، فأفاد بمعاقبة المنشآت الصحية التي تقدم خدمات صحية أو تعمل في مجال البحوث الصحية. وكذلك معاقبة المنشآت التي تمنح التصريح باستخدام المنظومة المركزية في حالة مخالفة أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات الصادرة تنفيذًا له بالإنذار الخطي[24].

2. **الغلق الإداري:** يقصد بمفهوم الغلق الإداري للمنشأة هو جزاء غرضه منعها من الاستمرار في ممارسة نشاطها، سواء كان محلاً تجارياً، أو مصنعاً، أو وكالة إدارية، أو مكتباً، أو معملاً، أو أي شركة، أو مؤسسة تمارس أي نشاط سواء كان هذا النشاط خدميًا، أو اقتصاديًا، أو حرفيًا، أو منهيًا، أو زراعيًا، أو غير ذلك من الأنشطة الأخرى، بما في ذلك الجمعيات والمؤسسات الأهلية والتعاونية ذات النفع العام.

يعرف بعض الفقهاء الغلق الإداري "جزاء إداري يقع على محل المخالفة من قبل السلطة الإدارية ، نتيجة مخالفتها للقوانين والأنظمة، ويترتب على ذلك ان تغلق المنشأة بصورة مؤقتة أو نهائية، والغاية منه هو المحافظة على النظام العام "[25]. يعد جزاء الغلق من الجزاءات الإدارية الشديدة القسوة لأنه يترتب عليه منع المنشأة من ممارسة أنشطتها طوال فترة الغلق، وهذا يتسبب في تكبد المنشأة لخسائر مالية كبيرة، مما يودي بالمخالفين تحملهم خسائر مادية كبيرة تردعهم عن ارتكاب مخالفات أخرى مستقبلية[26]. فغلق المنشأة وان كان يقع على ذمة المخالف المالية لأنه يترتب عليه توقف إيراداته ، ألا أنها في ذات الوقت تعمل على تقييد ومنع الفرد من حقه في استغلال المنشأة التي يملكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف والأرباح التي يسعي اليها[27].

---

[23] سماعين العبادي ، الجزاءات الادارية المترتبة عن المخالفات الادارية وضوابط تطبيقها في التشريع الاماراتي ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، مج 11 ، ع 10 ، 2020م ، ص 247.

[24] انظر (م25/ب) من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2019 بشأن استخدام تقنية المعلوماتو والاتصالات في المجالات الصحية ، الجريدة الرسمية ،ع 647 السنة التاسعة والاربعوذ في 2019/2/14.

[25] محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 141.

[26] ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص 145.

[27] محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 141.

وفي نطاق العمل التطبيقي لجزاء الغلق فقد نص القانون المحلي لإمارة الشارقة على جزاء الغلق للمنشآت بشكل دائم، وذلك إذا كان الأمر متعلقاً بمنشآت تمارس أنشطتها بدون ترخيص مع مراعاة جزاء الغرامة الإدارية ومضاعفتها[28].

3. **سحب الترخيص أو إصدار قرار بالغاءه:** إن سحب الترخيص أو إلغاؤه يعد من بين أهم العقوبات غير المالية، حيث يتم تنفيذ هذه العقوبة بمنع حامل الترخيص من مزاولة النشاط المرخص له. ويتضمن قرار سحب الترخيص إعادة المخالف إلى الوضع الذي كان عليه قبل إصدار الترخيص، نظرًا لأن قرارات منح التراخيص تعتبر قرارات إدارية تخضع للقواعد والضوابط القانونية، لذا تخضع قواعد سحب القرار الإداري لنفس القواعد الإدارية[29].

يعد جزاء الغاء الترخيص من الجزاءات الشخصية التي تنصب على حرمان المخالف من الحقوق والامتيازات التي حصل عليها من الإدارة، ويتم استخدامه في كثير من التشريعات واللوائح المقارنة ويعرف باسم "سحب التراخيص"[30].

وقد حدد القانون المخالفات والجزاءات الإدارية الفئات التي يمكن أن يشملها هذا الجزاء، وهي الأشخاص أو المنشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية أو المسؤولين عنها. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، شدد المشرع في تطبيق جزاء الغاء الترخيص، حيث يمكن للسلطة المختصة بعد التنسيق مع سلطة الترخيص وإخطار وحدة الاستثمار[31]، أن تصدر قرار بإلغاء الترخيص في حالة عدم استجابة شركة الاستثمار الأجنبي لتصحيح المخالفة التي تم إخطارها بها كتابياً بضرورة تصحيحها، أو في حال تكرر ثبوت المخالفة من شركة الاستثمار الأجنبي. ويعد جزاء الغاء الترخيص من الجزاءات الشخصية إذ تنصب على حرمان المخالف من الحقوق والامتيازات التي سبق وأن حصل عليها من الإدارة، وغالباً ما تعتمد كثير من التشريعات واللوائح المقارنة وتطلق عليه تسمه "سحب التراخيص".

---

[28] انظر (م 4) من القانون رقم 7 لسنة 2017م ، بشأن المخالفات والجزاءات الادارية في امارة الشارقة ، الصادر في 4 يونيو 2017م.

[29] عمر عبد الرحمن البوريني ، النظام القانوني للتراخيص الادارية في التشريع الاردني " دراسة مقارنة "، بحث منشور ، دار المنظومة ، سنة 2019م ، ص 2130.

[30] انظر في ذلك سحب التراخيص والغائها في التشريع اليمني ، محمد احمد غوير ، الجزاءات الادارية العامة ، ص 332-334.

[31] انظر (م14) من المرسوم بقانون اتحادي رقم 19 لسنة 2018م ، بشأن الاستثمار الاجنبي المباشر ، الجريدة الرسمية ع 637 ملحق – السنة 48 – بتاريخ 2018/9/30م.

4. **الإزالة الإدارية :** الإزالة الإدارية هي جزاء يقضي بإزالة أو محو أثر المخالفة، وهو صورة من صور التنفيذ المباشر للإدارة التي يمنحها المشرع لجهة الإدارة، ويترتب على هذا القرار إعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل وقوع المخالفة ما دام ذلك ممكناً ، وقد تقوم الجهة الإدارية بالإزالة بنفسها في حال عدم تنفيذ المخالف تنفيذ القرار الإزالة طواعيةً والالتزام بما قررته الجهة الإدارية[32]، وذلك على نفقة المخالف دون أن يكون للأخير الحق في المطالبة بالتعويض عن أي ضرر قد يترتب على قرار الإزالة[33].

ومن بين التطبيقات التي منحها المشرع الاتحادي للسلطات المختصة ما أصدره مجلس الوزراء في قراره رقم 29 لسنة 2018 بشأن النظام الإماراتي للرقابة على الحليب ومنتجات الألبان، حيث نص في القرار بشكل صريح على إمكانية توقيع جزاء الإزالة في حال خرق المزود لمسؤولياته أو خرق متطلبات تقييم المطابقة[34].

المبحث الثاني :
ضمانات تنفيذ الجزاء الإداري

أولى القانون اهتمامًا كبيرًا للعلاقة بين السلطة الإدارية التي تفرض الجزاء الإداري والشخص الذي يتعرض لهذه العقوبة، نظرًا للصلاحيات الردعية والرقابية التي تمتلكها السلطة الإدارية، ولذلك، فإن الضمانات الإجرائية التي أقرها المشرع عند فرض الجزاء الإداري تقتضي وجود إجراءات معينة ومحددة وفقًا للنصوص القانونية والتنظيمية. ويتضمن ذلك ضرورة تبرير تلك القرارات قانونا، واستشارة جهة معينة قبل تطبيق العقوبة الإدارية، كما يجب أن تتضمن العقوبات الإدارية المفروضة في شكل قرارات إدارية مبررًا.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لتنفيذ الجزاء الإداري

نظرًا لطابع العقوبات الإدارية العقابي والرادع وتنفيذها من قبل السلطة الإدارية ، فإن وضع ضوابط إجرائية ورسمية لمنع تطبيق العقوبات بشكل تعسفي كان أمرًا ضروريًا، ونتيجة لذلك، قررت الأنظمة

---

[32] محمد احمد غوير ، الجزاءات الادارية العامة ، ص 329.

[33] ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص 147. ، غنام محمد غنام ، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء ، القسم الثاني ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، س 19 ، ع4 ، سنة 1995م ، ص 125.

[34] سماعين لعبادي ، الجزاءات الادارية المترتبة عن المخالفات الادارية وضوابط تطبيقها في التشريع الاماراتي، مرجع سابق ، ص 246.

التشريعية، بما في ذلك السلطة التشريعية، أن توفر الحكومة الاتحادية عددًا من الضمانات الإجرائية والرسمية لفرض العقوبات الإدارية.

الفرع الأول: الضمانات الإجرائية فيما يتعلق بتوقيع الجزاءات الإدارية: تعبر الضمانات الإجرائية عن الحاجة لاتخاذ سلسلة من التدابير الخاصة المحددة في القوانين والأنظمة، وذلك لضمان فرض الجزاءات الإدارية على المخالفين بطريقة عادلة ومنصفة، ورغم اختلاف إجراءات الجزاءات الإدارية، إلا أن هناك قواعد أساسية يجب اتباعها من قبل السلطات الإدارية عند فرض العقوبات وتنفيذها، وذلك لأن هذه القواعد يمكن الاستناد إليها من المصادر القانونية المكتوبة وتؤكدها المبادئ القانونية العامة. ومن الجدير بالذكر أن إجراءات الجزاءات الإدارية تهدف إلى تحقيق التوازن بين مدى فعالية الإدارة في القيام بوظيفتها التنفيذية وضمان عدم التصرف بشكل تعسفي ضد الأفراد[35].

أولاً: إجراءات مكافحة لمخالفة الإدارية: تتجذر مبادئ مكافحة المخالفة الإدارية في الأهلية القانونية والمسؤولية المفروضة على الجهة المسؤولة عن الرقابة، وتعتبر الرقابة أمراً أساسياً لتنفيذ الجزاءات الإدارية، حيث تتولى جهة إدارية مختصة مراقبة المخالفات المتعلقة بتطبيق اللوائح القانونية، على سبيل المثال : ينص قرار مجلس الوزراء رقم 21 لعام 2018 على أن " الجهة الصحية المختصة تتولى فرض الجزاءات الإدارية على المؤسسات المخالفة ضمن نطاق اختصاصها ، باستثناء جزاء إلغاء شهادة تسجيل المنتج الذي يتولاه وزير الصحة ووقاية المجتمع". في هذا السياق، يمكن أن تكون الجهات الصحية المختصة هي الوزارة أو أي جهة حكومية اتحادية أو محلية مسؤولة عن الشؤون الصحية. وقد تكون الهيئات الإدارية المستقلة مسؤولة عن تنفيذ الجزاءات الإدارية داخل دولة الإمارات العربية المتحدة، مثل المجلس الوطني للإعلام وهيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس[36]، والهيئة الاتحادية للضرائب[37].

---

[35] محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 169.

[36] هيئة الامارات للمواصفات والمقاييس: هيئة اعتبارية مستقلة، وتكون لها ميزانية مستقلة تلحق بالميزانية العامة للدولة ، تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الاعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق اغراضها ، وتلحق بمجلس الوزراء : من أجل ذلك أنظر القانون الاتحادي رقم 28 لسنة 2001 ، إنشاء هيئة الامارات للمواصفات والمقاييس وتعديلاته.

[37] الهيئة الاتحادية للضرائب : هي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالاهلية القانونية اللازمة للتصرف وبالاستقلال المالي والاداري : للتفصيل انظر المرسوم بقانون اتحادي رقم 13 لسنة 2016 ، انشاء الهيئة الاتحادية للضرائب الجريدة الرسمية ع 604 ملحق – س46 – بتاريخ 2016/9/29م.

وعليه، يجب أن تُثبت أي مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها في أي مجال من خلال تقرير دقيق يوضح وقائع المخالفة والأقوال التي أُدلى بها من قِبل الموظف المحقق في المخالفة، وبالتالي، يجب أن يطبق الموظف المسؤول العقوبة الإدارية وفقًا للقانون بشكل واضح، إذا تم فرض أي عقوبة دون تقرير مخالفة معد من قبل الخبير، فسيتم تقييمها على أنها قرار خاطئ وغير مشروع، وبالتالي ستظهر عدم الالتزام بالإجراءات الإدارية وعدم شرعيتها[38].

ثانياً: احترام مبدأ المواجهة والدفاع: سبق أن بينا أن العقوبات الإدارية لا تقل شدة عن العقوبات الجنائية؛ إذ كل منهما عقوبة تفرض على الشخص نتيجة لانحرافه عن النظم القانونية والتنظيمية. منذ تلك اللحظة، اعتبر المشرع مبدأ المواجهة والدفاع من أهم المبادئ التي تضمنها الدستور والنصوص القانونية، والتي يسعى الكثير من الناس إلى تحقيقها ، ومنذ صدور التشريع، أصبح هذا الحق أحد الضمانات الأساسية على مستوى العقوبات الإدارية العمومية[39].

تنفيذاً لهذا المبدأ يجب إنذار مرتكب الجريمة وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه قبل تطبيق العقوبات الإدارية العامة. ويعتبر الإخطار المسبق للمخالف " أسهل أساليب الرقابة الإدارية التي يمكن تطبيقها على ممارسة الحرية، وفي الوقت نفسه الأسلوب الأقرب إلى النظام الجزائي لعدم المساس بالحرية"، ويسيطر جزء من الرقابة الإدارية على السلطات أثناء ممارسة حريتها، ويكتفي بفرض العقوبات عند حدوث موقف يخل بأمن المجتمع[40].

يعتبر التنبيه للمخالف هو الأساس الرئيسي لفرض العقوبات الإدارية؛ إذ يجب على الهيئة إعلام الشخص بأوجه المخالفة المنسوبة إليه وفي نفس الوقت منحه فترة زمنية لإزالة هذه المخالفة، وذلك بتوجيه إنذار إلى المكان الذي يقيم أو يعمل فيه المخالف، على أن يتم توضيح ذلك من قبل السلطة المختصة قبل توقيع العقوبة المقررة على المخالفة إذا خالفت أحكام القانون واللائحة. وبالتالي، إذا فرضت العقوبة الإدارية

[38] شيماء عبد الغني عطالله، ذاتية الاجراءات الجنائية والادارية في جرائم سوق الاوراق المالية " دراسة مقارنة " ، مجلة الحقوق ، ع 02 ، 2014 ، ص 278.

[39] محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 178.

[40] عزاوي عبدالرحمان ، الرخص الادارية في التشريع الجزائري ، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007م ، ص 212.

على مرتكب الجريمة دون أي إنذار ودون إعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه، فإن العقوبة الإدارية تصبح باطلة لعدم تطبيق مبدأ المواجهة الذي يعد من الإجراءات الأساسية[41].

ثالثاً: ضرورة توقيع الجزاء الإداري من الجهة الإدارية المختصة: سبق أن أوضحنا أنه يجب تحديد المخالفات من قبل الجهة الإدارية المختصة قانوناً ، وتطبيق الجزاءات الإدارية بموجب ذلك. يجب أن تتوفر جهة إدارية مختصة في هذا الصدد، سواء كانت جهات إدارية تقليدية أو هيئة إدارية مستقلة. ويمكن لبعض اللجان الإدارية، التي سمح لها التشريع بذلك، فرض عقوبات إدارية، مثل اللجان التي أنشأها القانون لمنح الامتيازات في المسائل الضريبية أو لجان الاستئناف الضريبي ، مثلا[42].

وفي هذا الإطار اتجهت دولة الإمارات إلى تبني مفاهيم جديدة في تنظيم المعاملات الاقتصادية بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة، حيث ظهرت هيئات إدارية جديدة تختلف عن الإدارة التقليدية وتتمتع بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية المستقلة، وبما أنها ليست هيئة استشارية، فإن فكرة السلطة تحمي السوق من التصرفات المخالفة للمنافسة الحرة بالقسر والعقوبات، وتمنع بذلك جميع الاختلالات التي تعيق السوق، وكانت هذه السلطة من اختصاص السلطة القضائية في السابق، ولكنها الآن منوطة بالمجلس الإداري[43].

الفرع الثاني: الضمانات الشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية: ربما يكون دوافع القرار الإداري هي الأكثر أهمية، حيث يتطلب فرض الجزاءات الإدارية من السلطة الإدارية اتباع إجراءات رسمية لإصدار الجزاء وتوقيعه، ويتضمن تطبيق الجزاء الإداري بيان الأسباب المبررة لتطبيق الجزاء وإعلام الأشخاص المتأثرين بأسباب الجزاء. ومن الناحية الإدارية، يجب التفريق بين السبب والمبرر في القرار الإداري؛ حيث يكون السبب هو الوضع الفعلي أو القانوني الذي يدفع الإدارة لاتخاذ القرار، بينما يكون التبرير هو الأساس الخارجي والموضوعي للقرار[44].

ونظرًا لأن العقوبات الإدارية قد تنتهك حقوق الفرد وحرياته، فإن المشرع رأى أنه من الضروري فرضها من قبل الحكومة الاتحادية كاستثناء للمبدأ العام المتمثل في أن السلطة الإدارية ليست ملزمة

---

[41] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية " تدرج العقوبة من الغرامة الى الغلق الاداري " ، مرجع سابق، ص 37.

[42] عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الادرية المستقلة ، مجلة دراسات قانونية ، العدد الاول مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ، 2008م ، ص 25.

[43] محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، أطروحه دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2004م ، ص 268.

[44] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة، منشأة المعارف الاسكندرية، سنة 2008، ص 44.

بتبرير قراراتها. وفي مجال العقوبات الإدارية، يتم تحفيز القرارات الإدارية من خلال تطبيق العقوبات من أجل إقامة التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وحماية المصالح الفردية. ولذلك، يكون تبرير الجزاءات الإدارية ذو أهمية كبيرة، حيث يجب أن يكون القرار معللاً ومبرراً، ويجب أن يتم توضيح أهمية التبرير في جوانب مختلفة[45]. حيث أن تبرير الجزاءات الإدارية يعني إعلام الشخص المعني بالجزاءات بأسباب اتخاذ القرار وتحديد موقفه منه، وذلك لأنه يعرف وضعه القانوني ويمكنه التصرف بناءً على الإعلام الذي تلقاه فمن ناحية تسبيب جهة الإدارة لقرارها، يمكن أن يؤدي التسبيب إلى دراسة دقيقة للقرارات وتجنب إصدار قرارات مشوبة بعيوب قد تؤدي إلى بطلانها[46]. وبالنسبة للأفراد المعنيين بالجزاءات الإدارية، يعتبر التسبيب ضمانة أساسية تساعدهم في تقديم تظلمات أو طعون أو الاستسلام لتنفيذ الجزاء[47]. أما بالنسبة للقضاة، فإن تسبيب الجزاءات الإدارية يمنحهم الفرصة لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية وضمان أن الإدارة لم ترتكب أخطاء في اتخاذها.

وعندما نظرنا في المادة الرابعة من القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 في دولة الإمارات ، وجدنا أن المشرع الإماراتي قد أصاب عندما نص على ضرورة تسبيب الجزاءات الإدارية، فقد نصت المادة على أنه" يتولى مجلس الوزراء إقرار الجزاءات الإدارية وفقا للضوابط الآتية:

1. أن تتضمن اللوائح الإدارية نصا بالمخالفات الإدارية، والجزاءات الإدارية المترتبة عليها بشكل صريح.
2. أن تحدد اللوائح الإدارية الجهات الاتحادية المكلفة بتطبيق الجزاءات الإدارية، وإجراءات تنفيذها".

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية لتنفيذ الجزاء الإداري

تلعب الضمانات الإجرائية والرسمية دوراً مهماً في ضمان شرعية العقوبات الإدارية التي تفرضها السلطات الإدارية، ومع ذلك فإن دورها يبقى محدوداً في ظل غياب الضمانات الموضوعية، مثل التناسب بين العقوبات الإدارية ومقتضيات العدالة، مثلا تكون الضمانات الموضوعية مفروضة لضمان مشروعية العقوبات الإدارية، وذلك من خلال احترام مبدأ مشروعية وفردية العقوبة، ومبدأ أن تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة التي ارتكبها الفاعل وليست ذات أثر رجعي[48].

---

[45] حسين بن الشيخ آت ملويا ، المنتقي في قضاء مجلس الدولة ، دار هومة ، الجزء الثاني ، 2004م ، ص 193. بودريوة عبدالكريم ، القضاء الاداري في الجزائر : الواقع والافاق ، مجلة مجلس الدولة ، ع 06 ، 2003م ، ص 21. محمد عبداللطيف ، تسبيب القرارات الادارية ، بدون دار نشر ، 1996 ، ص100.

[46] سامي الطوخي ، الادارة بالشفافية الطريق الى الاصلاح والتنمية ، اكاديمية السادات للعلوم الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006م ، ص 671.

[47] سامي الطوخي ، مرجع سابق ، ص 672.

[48] محمد محمود عبد العزيز ابولية، التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 2013م ، ص 165.

ونعرض للضمانات الموضوعية لتنفيذ العقوبات الإدارية من خلال النقاط التالية:

1. **مشروعية العقوبات الإدارية:** يعد مبدأ مشروعية الجريمة والعقاب كأحد المبادئ العالمية التي أقرتها جميع الدساتير، وأساس هذا المبدأ أنه لا عقوبة غير مشروعة، بمعنى أن مصادر الجريمة والعقاب تقتصر على النصوص القانونية[49]. إن شرعية العقوبات الإدارية تتقارب إلى حد كبير مع مبدأ شرعية القانون الجنائي، حيث تعني أن الإدارة ليست مخولة بفرض عقوبة لم تكن محددة مسبقاً. وبناءً على ذلك، يمكن قبول مبدأ مشروعية الجريمة في سياق العقوبات الإدارية؛ ومن ناحية أخرى، يجب أن لا تُهمل شرعية العقوبات الإدارية، حيث أنها قد تؤثر على حقوق الأفراد وتنتهك الحريات العامة، ولذا يجب بذل الجهود لضمان وجود نصوص قانونية تحدد العقوبات الإدارية[50].

وفي هذا السياق، أكد قانون المخالفات والجزاءات الإدارية الاتحادي مبدأ شرعية الجزاء الإداري، حيث نصت المادة الرابعة في البند الأول منه على أن مجلس الوزراء يتولى إقرار الجزاءات الإدارية وفقاً للضوابط المحددة، وأن تتضمن اللوائح الإدارية نصوصاً واضحة بالمخالفات الإدارية والجزاءات المترتبة عليها، كما نصت المادة ذاتها في البند الخامس على ضرورة نشر اللوائح الإدارية التي تحتوي على المخالفات والجزاءات الإدارية في الجريدة الرسمية.

وتأكيدًا لتطبيق مبدأ شرعية الجزاء الإداري، يعد هذا المبدأ من الأهداف المنبثقة من مبدأ تحقيق الأمن القانوني، حيث يسهل للأفراد الوصول إلى اللوائح والتشريعات القانونية والاطلاع على النصوص المتضمنة للعقوبات الإدارية، وبذلك يمنع احتجاج الأفراد بعدم معرفة القانون، إذ لا يُعذر أحد بجهل القانون. وبناءً على ذلك، يتطلب الجزاء الإداري لمشروعيته أن لا تفرض الجهة الإدارية عقوبة على الأفراد دون وجود نص تشريعي صريح ودقيق يحدد الأفعال المخالفة والعقوبات المنصوص عليها.

ويترتب على مبدأ مشروعية الجزاءات الإدارية أن تلتزم السلطات الإدارية بشخصية الجزاء الإداري ووحدته، حيث لا يجوز تطبيق العقوبات الإدارية إلا على الشخص الذي ارتكب الجريمة ، ولا يمكن الجمع بين عقوبتين لنفس الفعل، وبالنظر إلى طبيعة العقوبة، يجب ذكر الشخص المطلوب معاقبته بدقة ووضوح، وليس فقط ذكر الفعل غير المشروع والعقوبة المقابلة له في النص[51].

---

[49] محمود نجيب حسني، علم العقاب، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993م ، ص 29.

[50] سماعين لعبادي، مرجع سابق ، ص 251. محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1982م ، ص 297.

[51] سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، سنة 2003م ، ص 18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية للعقوبات الادارية العامة ، مرجع سابق ، ص 64.

2. **التناسب وعدم الرجوع بين الجزاء الإداري والجريمة المرتكبة:** إن مبدأ التناسب في تطبيق الجزاء الإداري يعني أنه لا ينبغي للسلطة الإدارية أن تبالغ في فرض العقوبة، وعليها أن تواجه المخالف بعقوبات متناسبة. والتناسب يعني أن العقوبة مناسبة للمخالفة الإدارية المرتكبة، بشرط ألا تبالغ في خطورتها أو تخففها بشكل غير مبرر، حيث لا يوجد أي عقوبة لها ادعاء عام[52].

ولقد نص مجلس الوزراء صراحة على إقرار الجزاءات الإدارية بما يتناسب مع جسامة المخالفات الإدارية، إذ يلاحظ أنه جرى التدرج في شأن تحديد نوع الجزاءات في شتي المجالات التي شملتها اللوائح التنفيذية، مع منح السلطة التقديرية للجهات الإدارية والهيئات المستقلة في تحديد مقدار العقوبة بما يتناسب مع مقدار المخالفة. وفي هذا السياق تجب الإشارة إلى أن مبدأ التناسب المنصوص عليه في التشريع الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية يقتصر فقط في السلطات المخولة لمجلس الوزراء عند وضع اللوائح الشاملة للجزاءات الإدارية وذلك دون أن يشتمل على آلية تطبيق مبدأ التناسب من قبل الجهات المعنية أو السلطات المختصة. وقد بدا ذلك واضحاً فيما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم 40 لسنة 2017 في شأن المخالفات الضريبية حيث قرر قيمة الغرامة في ثلاث جداول مرفقة تتيح للهيئة الاتحادية للضرائب تطبيقها وفقاً للمخالفة المنسوبة إلى المخالف .

نؤكد أن تقييم المخالفة الإدارية يتم على أساس الظروف والطريقة التي ارتكبت بها المخالفة ومدى الضرر الذي لحق بالمصلحة العامة. إن التناسب بين العقوبة والجريمة ليس من القواعد الجزائية الحديثة التي فرضتها مقتضيات العدالة والرغبة في تجنب الانتقام القائم على التعذيب وتطبيقه التعسفي. وهذا الوضع غير عادل ويؤثر سلباً على مرتكب الجريمة والمصلحة العامة، حيث أن تشديد العقوبة قد يدفع مرتكب الجريمة إلى ارتكاب الجريمة مرة أخرى بسبب فقدان الثقة في السلطة الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم التناسب لا يقتصر على شدة العقوبة، بل يشمل أيضًا إظهار الرحمة والتسامح المفرط مع مرتكب الجريمة، وبالتالي فإن العقوبة المطبقة لا تخلق أثرًا رادعًا، وبالتالي تشجع مرتكب الجريمة على ارتكاب الجريمة مرة أخرى. وهذا الوضع أكده أيضاً المجلس الدستوري الفرنسي: " إن تطبيق مبدأ التناسب لا يقتصر على العقوبات الجنائية، بل تطبيقه... ولكل عقوبة طابع رادع، حتى لو عهد بها إلى السلطة التي تفرضها خارج نطاق القضاء[53].

[52] على حسن عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الاداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2007م ، ص 75.

[53] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات العقوبة الادارية العامة ، مرجع سابق ، ص 81.

3. **الشكوى الإدارية (التظلم الإداري):** تعتبر الشكوى الإدارية إحدى الضمانات المقررة لصالح الموظف في حالة فرض غرامة إدارية عليه، حيث تتيح للموظف التعبير عن رفضه للعقوبة التأديبية الموقعة عليه. وصدر بيان ضده. والمقصدو بالشكوى تقديم طعن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو إلى الهيئة الرئاسية التي قدمت الشكوى ضدها، حتى تتمكن من إعادة النظر في الشكوى وتصحيح الشكوى إذا كانت مبنية على مبررات قوية[54].

ولعل الحكمة من التظلم أو الشكوى الإدارية تكمن في طلب حل المنازعات الإدارية في إطار ودي مع السلطة الإداري قدر الإمكان وعدم اللجوء إلى السلطة القضائية إلا في الحالات التي يبقى فيها باب الإدارة مغلقا في وجه الشاكي. فالقانون يمنح السلطة الحاكمة فرصة إعادة النظر في القرارات التي اتخذتها، بغض النظر عما إذا كانت سلطة أم لا. وبغض النظر عمن اتخذ القرار، مع الأخذ بعين الاعتبار الشكاوى التي قدمها المشتكي في شكواه، أو يمكن للهيئة الرئاسية أن تشترك في تخفيف العبء الملقى على كاهل الإدارة من خلال ضمان قيام الإدارة بإعادة النظر في قرارها السابق والرد على الشكوى، وفي في حالة تعرض المشتكي لنزاع قانوني، تتطلب التكلفة العالية والوقت اللازم لتعيين محكم للبت في موضوع النزاع[55].

في السياق التشريعي الإماراتي، فأورد في (م/33) من اللائحة التنفيذية الخاصة بالخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية بأن تقوم الجهة المسؤولة عن شؤون الموظفين بإخطار الموظف الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو مقبول بصورة من تقرير كفايته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده، ويحق للموظف خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أخطاره بذلك أن يتظلم إلى السلطة المختصة، التي بدورها تحال التظلم إلى اللجنة لدراسته وتقديم توصياتها في شأنه إلى السلطة المختصة.

والتظلم الإداري قد يكون اختياريا أو إلزاميا للفرد، في بعض الحالات، حيث يلزم المشرع الفرد بالتظلم إلى الجهة المختصة كشرط لقبول الطعن القضائي في التصرف الإداري عندما ترفض الإدارة التظلم ولا تستجيب لطلبه. وفي هذا الصدد قام المجلس التشريعي لإمارة الشارقة، بتوحيد إجراءات الشكاوى على مستوى المنظمة الواحدة، ويمنح قانون المخالفات والجزاءات الإدارية لإمارة الشارقة المجلس التنفيذي صلاحية تشكيل لجنة جديدة أو تعيين إحدى اللجان الحكومية الدائمة في الإمارة للنظر والبت في الشكاوى المتعلقة بالمخالفات والجزاءات، هذا الإجراء يهدف إلى

---

[54] محمد ابراهيم خيرى الوكيل ، التظلم الاداري، دار الفكر والقانون ، المنصورة، القاهرة ، سنة 2011م، ص16.

[55] محمد عبد الله مغازي، الوجيز في القضاء الاداري " مبدا المشروعية ومجلس الدولة الدعاوي والاجراءات الادارية " ، دار الازهر للطباعة ، القاهرة ، سنة 2007م ، ص 70.

ضمان احترام حقوق الأفراد والمنظمات من خلال منحهم الحق في تقديم شكوى لجهة محايدة تشرف على عمل مختلف المؤسسات والسلطات المعنية[56].

خـــاتمة:

تعتبر العقوبات الإدارية إحدى الأدوات الحديثة التي تتيح للإدارة القيام بواجبها الأساسي المتمثل في ضمان المصلحة العامة من خلال تطبيقها على الأشخاص أو المنشآت التي تمارس نشاطا اقتصاديا أو حرفيا أو خدماتيا؛ لأن هذه العقوبات تفرض بسبب مخالفات معينة. وكان غالبية الباحثين متخوفين في البداية من قبولها. حيث أنه تطبيق الجزاء الإداري مبرر مقبول في علاقة عمل أو علاقة تعاقدية تربط الموظف أو صاحب المشروع بالسلطة الإدارية. أما فرض عقوبات إدارية على شخص لا علاقة له بالموضوع، فهذا سيثير العديد من المخاوف المشروعة.

إلا أن هذا الموقف قد تم حله فيما يتصل بالواجب الأساسي للإدارة وهو تنفيذ الاستراتيجيات العامة للدولة من خلال تحقيق أهدافها بما تتخذه من قرارات علمية وفنية وعملية تتماشى مع الأهداف المنشودة. وأن تكون القرارات المطلوبة متوافقة مع الأهداف الموضوعة. باعتبار أن الجهات الإدارية لا تتخذ قرارات إلا لتحقيق الغرض العام والمصلحة العامة. تعتبر القرارات الإدارية وسيلة فعالة لتنظيم الحياة العامة، ولا شك أن الإدارة تحتاج في سبيل تنفيذ قراراتها إلى أداة قسرية تتمثل في فرض عقوبات على الأفراد من شأنها إجبار الأفراد على الالتزام بهذه القرارات، لمن يتصرف بما يخالف قرارات السلطة الإدارية. ولهذا السبب صنفها الفقه المعاصر على أنها "جزاء إداريا".

بناءا على ذلك توصلنا إلى النتائج التالية:

1. إن منح السلطة الإدارية صلاحية فرض عقوبات إدارية على الأشخاص الذين يستخدمون الخدمات العامة في مجالات خارج مسؤوليتهم الوظيفية أو التعاقدية لا يعتبر اعتداءً على السلطة القضائية للدولة. كما يجب أن تكون هذه العقوبات متوافقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها وأن تخضع في النهاية للمراجعة القضائية.
2. احترام الحقوق الفردية والحريات العامة المقررة واجبة على جهة الإدارة وفقًا لأحكام الدستور عند فرض العقوبات الإدارية، إذا كانت هناك عقوبات إدارية تحرم مرتكب الجريمة من حريته أو أي من حقوقه، فإن قرار فرض هذه العقوبة يكون باطلا ولا يحق للإدارة فرضها.

[56] أنظر المادة 08 من قانون – رقم – 7 لسنة 2017 بشأن المخالفات و الجزاءات الإدارية في إمارة الشارقة.

بناءا على ذلك نقترح ما يلي:

1. إجراء فحص للمخالفات الإدارية التي تتضمن عقوبات إدارية من قبل ممثلين قانونيين مؤهلين وفقاً لصلاحياتهم ووفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في جميع المجالات. يجب توثيق أي مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها في تقرير موثق يتضمن وقائع المخالفة.
2. توحيد النصوص المنظمة للمخالفات الإدارية على مستوى الدولة الاتحادية وتعميمه على كافة إمارات الدولة.
3. إدراج نصوص واضحة وموحدة ضمن أحكام القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية تبين كيفية ممارسة حق التظلم ومواعيد إجرائها والمدة القررة للفصل فيها من قبل السلطات المختصة، وذلك بدلا من ترك تنظيم هذا الأمر لنصوص اللوائح.

قائمة المراجع والمصادر

أولا: الكتب:

1. أحمد فتحي سرور : (1990) **الجريمة الضريبية**، دار النهضة العربية ، القاهرة.
2. بودريوة عبدالكريم : (2003)، **القضاء الاداري في الجزائر: الواقع والافاق**، مجلة مجلس الدولة، ع 06
3. حسين بن الشيخ آت ملويا: (2004) **المنتقي في قضاء مجلس الدولة**، دار هومة، الجزء الثاني .
4. خيضاوي نعيم: (2021) **ضمانات مشروعية الجزاء الإداري في القانون الجزائري**، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، أدرار، الجزائر.
5. زياد محمد جفال: (2018) **الجزاءات الضاغطة والاثار المترتبة عليها.، في نظام عقود الادارةالاماراتي.**، دراسة مقارنة بقانون المناقصات والمزايدات المصري، " مجلة الحقوق، ع 1 ، س 42 .
6. سامي الطوخي: (2006) **الادارة بالشفافية الطريق الى الاصلاح والتنمية ، اكاديمية السادات للعلوم الادارية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
7. سامي جمال الدين: (2003) **اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية** ، منشأة المعارف، الإسكندرية.
8. سماعين لعبادي: (2020) **الجزاءات الادارية المترتبة عن المخالفات الادارية وضوابط تطبيقها في التشريع الاماراتي**، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، مج 11 ، ع 01.
9. شيماء عبدالغني عطاالله: (2014) **ذاتية الاجراءات الجنائية والادارية في جرائم سوق الاوراق المالية** " دراسة مقارنة "، مجلة الحقوق، د.ذ. م . ص ، ع 02 .
10. عبدالعزيز خليفة: (2007) **ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج االعقوبة من الغرامة الي الغلق الاداري)** ، دار الكتاب الحديث ، الاسكندرية.
11. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: (1993) **ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.
12. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: (2008) **ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة** ، منشأة المعارف الاسكندرية.
13. عبدالهادي بن زيطة: (2008) **نطاق اختصاص السلطات الادرية المستقلة** ، مجلة دراسات قانونية ، ع1 مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر ، الجزائر.
14. عزاوي عبدالرحمان: (2007) **الرخص الادارية في التشريع الجزائري** ، اطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر.

15. علي حسن عبدالمجيد: (2007) ، **الغلو في الجزاء واثره على مدى صحة القرار الاداري** ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
16. عمر عبدالرحمن البوريني: (2019)، **النظام القانوني للتراخيص الادارية في التشريع الاردني** " دراسة مقارنة "، بحث منشور، دار المنظومة .
17. غنام محمد غنام: (1994) **القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره** ، مجلة الحقوق الكويتية ، س 18 ، ع 2.
18. غنام محمد غنام: (1995) **المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء** ، القسم الثاني، كلية الحقوق، جامعة الكويت، س 19 ، ع4.
19. فودة محمد سعيد إبراهيم: (2013) **الجزاءات الادارية في الانظمة السعودية**،. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر.
20. ماجد راغب الحلو: (2004) **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة** ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة .
21. محمد ابراهيم خيرى الوكيل: (2011) **التظلم الاداري** ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، القاهرة.
22. محمد الشريف كتو: (2004) **الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري**، أطروحه دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو.
23. محمد عبداللطيف: (1996) **تسبيب القرارات الادارية** ، بدون دار نشر.
24. محمد عبدالله مغازي: (2007) **الوجيز في القضاء الاداري "مبدأ المشروعية ومجلس الدولة الدعاوي والاجراءات الادارية** "، دار الازهر للطباعة ، دمنهور، مصر .
25. محمد محمود عبدالعزيز ابوليلة: (2013) **التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة** ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية.
26. محمود نجيب حسني: (1993) **علم العقاب** ، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ، القاهرة.
27. محي الدين شوقي: (1982) **الجوانب الدستورية لحقوق الانسان**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.
28. منصور رحماني: (2005) **الوجيز في القانون الجنائي العام**، ط4، دار العلوم للنشر والتوزيع.
29. ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي: (2010) **الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب** " دراسة مقارنة " أطروحه دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة.
30. وسام صبار العاني: (د.ت) **الجزاءات الادارية العامة " دراسة مقارنة "** ، كلية القانون ، جامعة بغداد .

31. يوسف حسن يوسف: (2013) **علم الاجرام والعقاب، الكتاب الثاني للعقاب**، الطبعة الاولي، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة.
32. Emmanuel Rosenfeld ,Jean Veil, Sanctions Administratives , Sanction Pénales, Revue Pouvoir, n 128, 2009.
33. Elisabeth WILLEMART, " Les sanctions administratives en Belgique – contribution du Conseil d'Etat de Belgique" Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas , Analyse comparée », Acte de Colloque, Bruxelles 21 octobre 2011.

ثانياً : النصوص القانونية:

- القانون رقم 19 لسنة 1978 في شأن بعض الأحكام الخاصة بلوائح الضبط –صادر في 18 /1978/12
- القانون الاتحادي رقم 13 لسنة 2016 بشأن انشاء الهيئة الاتحادية للضرائب، منشور بالجريدة الرسمية ع 604 ملحق – س46 – في 2016/9/29م.
- القانون الاتحادي رقم 19 لسنة 2018م، بشأن الاستثمار الاجنبي المباشر، منشور بالجريدة الرسمية ع637 ملحق – س48 – في 2018/9/30م.
- القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2019 بشأن استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في المجالات الصحية، منشور بالجريدة الرسمية ع 647 – س49– في 2019/2/14.
- القانون رقم7 لسنة2017م، بشأن المخالفات والجزاءات الادارية في امارة الشارقة، الصادر في2017/6/4.