الجزاءات الإدارية المترتبة عن المخالفات الإدارية وضوابط تطبيقها في التشريع الإماراتي

سماعين لعبادي [1]

[1] أستاذ مساعد، كلية القانون، جامعة الشارقة، الامارات العربية المتحدة.

البريد الإلكتروني: slabadi@sharjah.ac.ae

الملخص:

تتجه أغلب التشريعات الحديثة إلى تبني جزاءات إدارية تسلط على المخالفين إداريا للوائح الضبط، من قبل السلطات الإدارية المختصة. وهذا ما اعتمده المشرع الإماراتي الذي منح الحق لمجلس الوزراء بوضع جزاءات إدارية متنوعة منذ سنة 2016، تفرض على الأشخاص والمنشآت المرتكبة للمخالفات الإدارية، والتي شملت كافة الجوانب الاقتصادية، مجال الضرائب، الصحة العامة وقطاع الأسواق المالية. وقد حرص المشرع على وضع ضوابط لتطبيق هذه الجزاءات ضمانا لحقوق الأشخاص منها مبدأ شرعية الجزاءات ومبدأ التناسب والتظلم.

الكلمات المفتاحية:

الجزاءات الإدارية، المخالفة الإدارية، لوائح الضبط، التظلم، مجلس الوزراء، الغرامة الإدارية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/20، **تاريخ قبول المقال:** 2020/03/12، **تاريخ نشر المقال:** 2020/07/31

لتهميش المقال: سماعين لعبادي، "الجزاءات الإدارية المترتبة عن المخالفات الإدارية وضوابط تطبيقها في التشريع الإماراتي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص ص.233-256.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: سماعين لعبادي، slabadi@sharjah.ac.ae

The Administrative Sanctions Arising from Administrative Irregularities and its Application in UAE Legislation

Abstract:

Most modern legislation tends to adopt administrative sanctions that are imposed on administrative offenders by the competent administrative authorities. This was adopted by the UAE legislature, which granted the Council of Ministers the right to impose various administrative sanctions since 2016 imposed on individuals and establishments committing administrative violations. It covered all economic, tax aspects, public health, Media and communication, and the financial markets sector. The legislator was keen to establish controls for the application of these sanctions in order to guarantee the rights of individuals, including the principle of the legitimacy of sanctions and the principle of proportionality and grievance.

Keywords:

Administrative penalties, administrative violation, regulations for control, grievance, Council of Ministers, administrative fine.

Les sanctions administratives découlant des infractions administratives et leurs contrôles d'application en droit Emiratie

Résumé :

La plupart des législations modernes ont tendance à adopter des sanctions administratives contre les violations des réglementations par les autorités administratives compétentes. Le législateur émirati a, depuis 2016, accordé au Conseil des ministres le droit d'infliger diverses sanctions administratives pour les infractions administratives commises par les personnes et installations, qui comprenaient tous les aspects économiques (le domaine des impôts, la santé publique et le secteur des marchés financiers). Le législateur a tenu à mettre en place des contrôles pour appliquer ces sanctions afin de garantir les droits des personnes, notamment le principe de légitimité des sanctions et le principe de proportionnalité et de réclamation.

Mots clés :

Sanctions administratives, violation administrative, règlement de contrôle, grief, Conseil des ministres, amende administrative.

مقدمة

إنّ فعل العقاب باسم المجتمع في أصله يسهر على تطبيقه القضاء الجزائي، فالجزاء الجنائي هو أحد الوسائل القانونية للضبط الاجتماعي وحماية المصالح الأساسية للمجتمع. ولكن رغم ذلك، ظهر الجزاء الإداري الذي جاء كتدخل من قبل السلطة الإدارية في المجال العقابي. فظاهرة الردع الإداري أصبحت ترتاد حقولا جديدة أفرزتها التشريعات الضريبية والاقتصادية والبيئية وغيرها من التشريعات واللوائح. وليس بالضرورة أن تنشأ علاقة قانونية وظيفية أو تعاقدية بين الإدارة وشخص طبيعي أو شخص معنوي، حتى يكون ذلك مبررا لتوقيع جزاء إداري على هذا الشخص، إذ أنّه صار بالإمكان توقيع الجزاء الإداري على كل مخالف لالتزام منصوص عليه قانونا. ومما لاشك فيه أنّ إقرار منح الإدارة حق توقيع الجزاء الإداري لم يأت من فراغ، فالإدارة عرفت تطورا بفعل التوسع الذي عرفته الدولة في سياساتها التنظيمية وظهور الهيئات والسلطات الإدارية المستقلة، ومنحها صلاحية فرض الجزاء الإداري[1].

كما تعدّ ظاهرة التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري، أو ما تسمى بالحدّ من العقاب من بين أهم الأسباب التي أدت إلى انتشار الجزاءات الإدارية وتفعيل دور الإدارة نحو مشاركتها في ضبط النظام العام الاقتصادي، عبر تدخلها في وضع عقوبات إدارية لزجر السلوكات المخالفة للحياة الاقتصادية [2]، بل وليشمل مجالات أخرى كالبيئة والصحة العامة والنقل والمرور والإعلام وغيرها.

فالجزاءات الإدارية تتمتع بالقدرة على القمع السريع والفعال مقارنة بنظام العدالة الجنائية التقليدية، وبالذات من منظور سرعة تبنيها ومرونتها، كما يسمح نظام الجزاءات الإدارية بالاستجابة السريعة لكل السلوكيات والمخالفات التي تتميز بعدم خطورتها وكثرتها في الوقت نفسه، بحيث قد يعجز نظام العقوبات التقليدي على مواجهتها على نحو فعال[3]. وانطلاقا من هذه المبررات، وضعت العديد من التشريعات المقارنة للدول الأوروبية، عدة أنواع من الجزاءات الإدارية ولكن بطرق مختلفة. فهناك منها من وضع نظاما خاصا بالمخالفات والجزاءات الإدارية، كما هو معمول به في ألمانيا وإيطاليا والبرتغال. وهناك دول أخرى مثل فرنسا عرفت أيضا مخالفات وجزاءات إدارية في نصوص متفرقة، ولكن دون وضع سياسة عامة توجيهية للحد من العقاب مثل ما فعلت ألمانيا أو إيطاليا والبرتغال[4].

---

[1] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Paris , L.G.D.J, 2013, p.118.
وأنظر في ذلك أيضا: رنا سمير اللحام السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص. 64.

[2] عبد الرحمان خلفي: التحول من العقاب الجنائي إلى العقاب الإداري دراسة فقهية مقارنة، مجلة الشريعة والاقتصاد كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، المجلد 5، العدد 10، 2016، ص. 103.

[3] صلاح الدين بوجلال، الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وحماية الحقوق والحريات الأساسية دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، 2014، ص. 280.

[4] Julien BETAILLE et autres, « Les sanctions administratives dans les secteurs techniques », Recherche effectuée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, Centre d'Étude et

هذا ولم تكن دولة الإمارات بعيدة عن هذه التأثيرات، فقد تبنت قانونا اتحاديا سنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية [5]، بعدما ألغت ذلك القانون الاتحادي الصادر سنة 1978 في شأن بعض الأحكام الخاصة بلوائح الضبط [6]. ومن هذا المنطلق وبالنظر لأهمية هذا القانون الذي صدر ليكون كأساس قانوني شرعي لتلك الجزاءات الإدارية، التي تتضمنها اللوائح الإدارية الصادرة عن مجلس الوزراء الاتحادي، نتساءل عن مدى تبني المشرع الإماراتي لنظام قانوني مستقل بالجزاءات الإدارية على غرار ما هو معمول به في إيطاليا وألمانيا، خاصة بعد صدور القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، وهل أنّ الأحكام الواردة في هذا النص وازنت بين ضوابط تطبيق الجزاء الإداري وضمانات مشروعية تسليطه على المخالفين؟

إنّ هذه الإشكالية تتطلب بالضرورة فحص مختلف النصوص التشريعية واللائحية التي أقرت ضمن أحكامها جزاءات إدارية في دولة الإمارات، لاسيما بعد مرور أكثر من سنتين من تطبيق قانون المخالفات والجزاءات الإدارية، وهذا ما يتطلب الاعتماد على المنهج الاستقرائي، بالنظر إلى تنوع التشريعات الحاملة لهذا النوع من الجزاءات المبطنة ضمن ميادين متعددة صدرت في حقها لوائح تفصيلية رادعة.

المبحث الأول : مفهوم الجزاء الإداري وتطور أساس مشروعيته

وجدت العديد من التشريعات صعوبات متعددة في تحديد مفهوم الجزاء الإداري، بالنظر إلى توسع دائرة المخالفات الإدارية والعقوبات المترتبة عنها حسب نوع المجال الذي شملته والذي صار يضرب العديد من القطاعات. هذه الصعوبة مكمنها أيضا ذلك التضارب والتطور الذي عرفته مشروعية الجزاءات الإدارية في بدايات تطبيقها، لا سيما خارج المجالات التعاقدية أو التأديبية لموظفيها، وذلك سواء من حيث نطاق تطبيقها أو من حيث صورها كعقوبات رادعة كالعقوبات السالبة للحرية من عدمها .

المطلب الأول: تعريف الجزاء الإداري وتمييزه عن الجزاءات المشابهة له

من بين الصعوبات التي اعترضت الفقه والتشريع في التعريف، ذلك التشابه الكبير بين الجزاء الإداري وأنواع أخرى من الجزاءات، كالجزاءات التأديبية أو الجزاءات التعاقدية، ولكن رغم ذلك وردت عدة تعريفات فقهية يمكن الرجوع لها لتبيان المقصود بهذا النوع من الجزاءات.

---

de Recherche sur l'Administration Publique (CERAP), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017, p. 10.

[5] أنظر القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، الصادر بتاريخ 16 أكتوبر 2016.

[6] أنظر القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 1978 في شأن بعض الأحكام الخاصة بلوائح الضبط، الصادر في 18 ديسمبر 1978.

الفرع الأول : تعريف الجزاء الإداري

تجنبت العديد من التشريعات المقارنة وضع تعريف محدد للجزاء الإداري، فلا يوجد قانون أو تقنين عام يحدد المجالات الرئيسية للعقوبة الإدارية ويعزز المبادئ الرئيسية التي تنطبق عليها. فالنظام القانوني للجزاءات الإدارية هو في الأساس من أصول واجتهادات قضائية. حيث يعدّ القاضي الإداري القاضي المختص بالنظر في الأعمال التي اتخذت أثناء ممارسة السلطة لصلاحياتها وامتيازات السلطة العامة، حيث يشغل القاضي الإداري مكانًا مركزيًا في بناء قانون العقوبات الإداري. لكن، في نفس الوقت تتعدد مصادر الأخذ بالعقوبة الإدارية بالنظر إلى الدسترة المتزايدة للعديد من المجالات، فضلا عن التغذية الراجعة من متطلبات الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان [7].

إنّ مفهوم الجزاء الإداري يرتبط بوجود القانون الإداري وبتواجد السلطات الإدارية. ويمكن تعريفه بأنّه ذلك الجزاء المفروض من قبل سلطة إدارية بغض النظر إذا كان هذا الفعل يمكن الطعن فيه أمام القضاء أم لا [8]. وفي هذا السياق، يمكن تعريف "العقوبة الإدارية" بأنّها عمل انفرادي تعتمده سلطة إدارية دون تدخل مسبق من قاضٍ، يؤثر سلبًا على المخالف، ردًا على السلوك غير القانوني ولغرض العقاب [9].

كما عرفها أحد الباحثين بأنّها تلك العقوبات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة بواسطة إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارستها بشكل عام لسلطتها العامة تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح [10]. وبالرجوع إلى التشريع الإماراتي، فلا نجد تعريفا محددا للجزاء الإداري، إلا أنّ القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 وضع تعريفا للمخالفة الإدارية، وهي القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من شأنه أن يشكل مخالفة للتشريعات الاتحادية المعمول بها في الدولة [11].

الفرع الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاءات المشابهة له

إنّ عدم توصل أغلب التشريعات إلى وضع تعريف محدد للجزاء الإداري راجع في حقيقة الأمر إلى تلك الصعوبات الناجمة عن اختلاط بعض المفاهيم القريبة من هذا الأخير. فقد تختلط معالم العقوبة الإدارية بالعقوبات المفروضة من قبل الشرطة الإدارية الوقائية، وهنا غالبًا ما يكون التمييز بعيدًا عن السهولة في التطبيق. على هذا

---

[7] Mattias GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, Paris, L.G.D.J, 2014, p.10.

[8] Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les Etats membres des communautés européennes, rapport de synthèse, Bruxelles, Luxembourg, 1994, Volume 2, p.12.

[9] 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.

[10] فودة محمد سعد إبراهيم: الجزاءات الإدارية في الأنظمة السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر، 2013، ص 223.

[11] أنظر المادة الأولى من القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية.

الأساس وجب التمييز بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري، وبين الجزاءات الإدارية والجزاءات التعاقدية، وأخير بين الجزاءات الإدارية والجزاءات التأديبية.

أولا : التمييز بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري

يتم التمييز بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري بالدافع في اتخاذه عن طريق تكييف الخطأ أو المخالفة والغرض الذي يتبعه قمع هذا خطأ. وعلى كل حال، فإنّ الغرض القمعي لفعل إداري يؤدي إلى تكييفه كجزاء. هذا هو المعيار المستخدم من قبل كل من مجلس الدولة [12]، والمجلس الدستوري الفرنسيين [13]، لتوصيف العقوبات الضريبية بهذه الطريقة. كما لاحظ مجلس الدولة: " أنّ الجزاءات هي في الأساس قمعية بطبيعتها، حيث أنّها تنطلق من نية لمعاقبة خرق لالتزام، وهي تستند إلى السلوك الشخصي الذي يعتبر مخالفة.

وعلى العكس من ذلك، فإنّ تدابير الشرطة لها غرض وقائي بشكل أساسي"[14]. ومع ذلك، فإنّ الغرض من التدبير يصعب إدراكه، إما لأنّ النصوص تتركه غير محدد، كما هو الحال على سبيل المثال في السلطة الممنوحة لوزير الداخلية لسحب اعتماد قاعات اللعب [15]، أو عندما يعهد لسلطة ما، اتخاذ الإجراءات بموجب سلطات الشرطة أو تحت سلطتها العقابية، كما هو الحال بشكل خاص في إغلاق الشركات التي تقدم خدمات المشروبات [16]. وفي كل الأحوال، ولمعرفة طبيعة القرار المتخذ هل يدخل ضمن الجزاءات الإدارية أو ضمن تدابير الضبط الإداري، يقوم القاضي الإداري بفحص الظروف الملموسة التي تسمح له باكتشاف الأسباب الواقعية التي أدت إلى اتخاذ هذه التدابير.

ثانيا : التمييز بين الجزاء الإداري والجزاءات التعاقدية

مما لا شك فيه أنّ الإدارة تملك سلطة توقيع الجزاء على المتعاقد معها إذا قصر في تنفيذ التزاماته. وتخضع سلطة الإدارة في فرض هذه الجزاءات إلى نظام القانون العام في العقود الإدارية، إذ أنّ ضرورة الحرص على سير المرافق العامة بانتظام يستلزم التشدد في التعامل مع المتعاقد لإجباره على تنفيذ العقد بدقة [17]. فقد يكون الإخلال بامتناع المتعاقد عن تنفيذ العقد أو التأخير في المواعيد المحددة لمراحل التنفيذ أو التنفيذ السيء أو استعمال الغش. وهذا ما يستلزم تدخل الإدارة في حالات عامة، أو حالات خاصة فرضها نظام عقود الإدارة كما هو متبع في دولة

---

[12] CE, Sect., avis, 5 avr. 1996, Houdmond.
[13] Cons. const., déc. nº 2012-239 QPC du 4 mai 2012.
[14] CE, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, La Documentation française, les études du Conseil d'État, 1995, p. 38.
[15] CE, 16 mars 2001, n°207646.
[16] CE, Sect. 22 juin 2001.
[17] محمد أحمد غوير، " الجزاءات الإدارية العامة في التشريع اليمني " ، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة 41، يونيو 2017، ص 203.

الإمارات كتوقيع الجزاءات المالية كغرامة التأخير ومصادرة التأمين، أو جزاءات غير مالية أو جزاءات ضاغطة ذات طبيعة مؤقتة تملك الإدارة حق توقيعها على المتعاقد [18]. هذه الأنواع من الجزاءات، سبق النص عليها في القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم 34 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2019، بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

ثالثا : التمييز بين الجزاء الإداري والجزاء التأديبي

العقوبة التأديبية هي إجراء ذو طبيعة عقابية تختص به جهة الإدارة في معرض ممارستها لسلطتها العامة، فالعقوبة التأديبية ترتبط ارتباط كاملا بالوظيفة العامة، حيث ترتبط معها وجودا أو عدما، بمعنى أنّه حيثما وجدت الوظيفة العامة، وجدت العقوبة التأديبية. وإذا كانت نقطة الاشتراك بين النوعين من الجزاءين التأديبي والجزاء الإداري العام في أنّ كل منهما لا يوقع إلا على إثر اقتراف خطأ معين، إلا أنّ معيار الفصل بينهما يتمثل في خصوصية السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي، الذي لا يطبق إلا داخل مجموعة محددة كجزاء المنع من ممارسة المهنة. ومن هنا فإنّ توقيع العقوبة التأديبية يقتضي وجود رابطة بين المخالف والدولة أو الإدارة، مما يخول لهذه الأخيرة توقيع الجزاء عليه متى تجاوز مقتضيات واجبه الوظيفي[19].

ولقد كان المشرع الإماراتي حاسما في التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة التي تطبق على مختلف أنواع المخالفات الإدارية، وبين تلك الجزاءات التأديبية. فقد استثنى من نطاق تطبيق القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 تلك المخالفات التي يرتكبها الموظفون والتي تخضع لقانون الموارد البشرية الاتحادي. فهذا الأخير وضع 5 أنواع من الجزاءات التي يمكن تسليطها على الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية [20].

---

[18] لمزيد من التفصيل أنظر زياد محمد جفال، " الجزاءات الضاغطة والآثار المترتبة عليها في نظام عقود الإدارة الإماراتي دراسة مقارنة بقانون المناقصات والمزايدات المصري " ، مجلة الحقوق، العدد 1 ، السنة 42، مارس 2018، ص.ص، 183-220.

[19] Mattias GUYOMAR, « Le contrôle des sanctions professionnelles », RFDA, Revue Bimestrielle, novembre- décembre, n° 6, 2007, p.1199 et s.

[20] لقد حدد المشرع الإماراتي هذه الجزاءات في المادة 83، بعد التعديل الذي طرأ على المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016، بخمس 5 جزاءات: لفت النظر الخطي، الإنذار الخطي، الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز ستين يوما في السنة، تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات وأخيرا الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه منها في حدود الربع كحد أقصى.

المطلب الثاني: تطور الأساس القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع المقارن والتشريع الإماراتي

لم يكن الفقه يتقبل أن تتسع ظاهرة الردع الإداري إلى درجة الاعتراف للإدارة بسلطة توقيع جزاءات إدارية لتشاطر من خلالها الإدارة ذلك الاختصاص الأصيل للقضاء. فقد كانت الجزاءات الإدارية تقتصر بوجه عام على الجزاءات التأديبية والتعاقدية، وتستمد مشروعيتها من خصوصية الرابطة بين الإدارة وأولئك الخاضعين لها، على اعتبار أنّ قبول الأفراد بإرادتهم الدخول معها في علاقة قانونية وظيفية كانت أم تعاقدية، تمثل السند الشرعي في تطبيق العقوبة الإدارية [21]. لكن رغم ذلك، شهد مفهوم الجزاء الإداري تطورا ملحوظا وبشكل متباين في العديد من الدول، خاصة منها بعض الدول الأوروبية، عن طريق وضع أسس قانونية له لإضفاء طابع الشرعية على تلك العقوبات الإدارية التي يمكن أن تسلطها الإدارة على ما اعتبرته بالمخالفات الإدارية.

المشرع الإماراتي بدوره تأثر بهذا النوع من الجزاءات الإدارية منذ سنة 1978، انطلاقا من الدور الذي لعبه مجلس الوزراء الاتحادي، باعتباره مجلسا تنفيذيا إداريا، في وضع لوائح الضبط المتضمنة لعقوبات متنوعة في حال مخالفتها قد تصل لحد الحبس. وبحلول سنة 2016 تم سن قانون جديد وضع مفهوما جديدا للجزاءات الإدارية ولآليات تطبيقها.

الفرع الأول : تطور الأساس القانوني للجزاءات الإدارية في التشريعات المقارنة

على الرغم من عدم اعتراف بعض الدول لفكرة الجزاءات الإدارية كإيرلندا، طبقا لأحكام قانونها الدستوري الذي رفض منح اختصاص للسلطات الإدارية بتوقيع عقوبة إدارية خاصة منها الغرامة الإدارية [22]، إلا أنّها عرفت تطورا ملحوظا في بقية الدول الأوروبية الأخرى، والتي سنت خلال العقود الماضية قوانين خاصة بالمخالفات الإدارية، عن طريق توحيد النصوص ضمن جزء عام وجزء يتضمن القواعدالإجرائية، كالقانون الألماني " GESETZÜBERORDNUNGSWIDRIGKEITEN " أو القانون الإيطالي المعدل لقانون العقوبات سنة 1981 " MODIFICHE AL SISTEMAPENALE " والمرسوم بقانون البرتغالي رقم 433 الصادر سنة 1982 " INSTITUI "O ILICITO DE MERAORDENAÇÃ SOCIAL E O RESPECTIVOPROCESSO [23]. أما في فرنسا فإنّ العقوبات الإدارية لم تظهر إلا مؤخراً في القانون العام الفرنسي، حيث كانت موجودة لفترة طويلة فقط في المسائل التأديبية أو في المسائل الضريبية. ويعود إحجام القانون العام الفرنسي عن الاعتراف بالعقوبات الإدارية راجعا للقراءة الحرفية للمادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، والتي تنص على أنّ " أي مجتمع لا تضمن فيه الحقوق، ولا الفصل بين السلطات بشكل محدد وواضح، لا يوجد لديه دستور". وهو ما أكده المجلس الدستوري

[21] محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص.68.

[22] *Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les Etats membres des communautés européennes*, op.cit, p.13.

[23] *Ibid*, p.12.

الفرنسي في تلك الفترة التي شهدت عدم اقتناعه المطلق بدستورية الجزاءات الإدارية، من خلال قراره الصادر سنة 1982 في شأن الجزاءات الضريبية، حين عبر عن عدم ثقته بما فعله المشرع الذي اعتقد أنّ من واجبه أن يتنازل عن مهمة النطق بالجزاء إلى سلطة غير قضائية [24]. لكن منذ سنة 1989، تغيرت مواقف المجلس الدستوري الفرنسي، وبدأ هذا الأخير بإقرار شرعية ودستورية الجزاءات الإدارية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية، كالمجلس الأعلى للسمعي البصري(CSA) [25]، ولجنة البورصة (COB)[26].

الفرع الثاني: تطور الأساس القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي

يمكن القول أنّ الجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي مر بمرحلتين، مرحلة ما بعد صدور القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1978، ومرحلة ما بعد صدور القانون الاتحادي لسنة 2016 .

أولا : الجزاءات الإدارية في ظل القانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1978

عرف التشريع الإماراتي الجزاءات الإدارية منذ سنة 1978 ولكن بشكل مختصر ومحدد، دون تبني مصطلح الجزاءات الإدارية. فقد ورد في هذا القانون مادة وحيدة نصت على جزاء مخالفة أحكام لوائح الضبط المقررة في المادة 60 من الدستور. حيث بالنظر لهذه المادة وبالنظر للصلاحيات المخولة لمجلس الوزراء في دولة الإمارات، فإنّ كل من يخالف أحكام لوائح الضبط التي تصدر بالتطبيق لأحكام الفقرة الخامسة من المادة 60 من الدستور المؤقت، يجازى بالعقوبة المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا يزيد على الحبس لمدة لا تجاوز شهرا والغرامة لا تزيد على خمسة آلاف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين. فالتشريع الإماراتي وضع تشريعا اتحاديا يبرر كل عقوبة قد تنص عليها أي لائحة ضبط صدرت في إطار المادة 60 من الدستور، محددا مجال العقوبة بين الحد الأدنى وهي الغرامة التي يجب ألا تزيد عن خمسة آلاف درهم والحد الأقصى وهي الحبس لمدة لا تجاوز شهرا واحدا. كما اعتمد المشرع إمكانية الجمع بين عقوبتي الحبس والغرامة أو اعتماد عقوبة واحدة من هذه العقوبات. وما يلفت الانتباه في خصوص هذا التشريع تبنيه لعقوبة الحبس وهي من العقوبات السالبة للحرية، بالنظر لأهمية تطبيق لوائح الضبط التي اعتبرها لا تقل أهمية عن أي تشريع اتحادي، وهو ما أكد عليه القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 1978 في شأن بعض الأحكام الخاصة بلوائح الضبط. فعلى الرغم من كون هذه الأخيرة في ترتيبها الهرمي تقع خلف القوانين الاتحادية من حيث القيمة القانونية، وكذلك تمتاز بالطبيعة الإدارية لكونها صادرة عن هيئة تنفيذية إدارية بامتياز – مجلس الوزراء – إلا أنّها تملك سلطة تبني نص عقابي سالب للحرية عن طريق الحبس بشرط ألا يتجاوز 10 أيام.

[24] CC, n° 82-155 DC, 30 déc. 1982, consid. 33.
[25] CC n° 88-260 DC, 17 janvier 1989.
[26] CC n° 89-260 DC, 28 juillet 1989.

وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من انتماء هذه العقوبة إلى صنف العقوبات الجزائية، إلا أنّه يمكن تقريرها ضمن نطاق المخالفات الإدارية على اعتبار أن النص المخالف هو لائحة ضبط. ومما لا شك فيه أنّ العقوبة السالبة للحرية ترتبط بشكل عام بهدف إصلاح الجاني وتأهيله، بالإضافة إلى استهدافها تحقيق العدالة والردع العام والخاص[27].

وعلى هذا الأساس اعتبر المشرع الإماراتي أنّ مخالفة أحكام لوائح الضبط قد تقتضي في بعض الأحيان توقيع عقوبة الحبس القصير المدة الذي لا يتجاوز عشرة 10 أيام على المخالف. كما يمكن إثارة ملاحظة أخرى تتعلق باعتماد المشرع في هذا الخصوص على لفظ العقوبة بدلا من الجزاء. وفي اعتقادنا أنّ استخدام مصطلح العقوبة له وقع أكبر من مصطلح الجزاء، على الرغم من تقارب المعنى بين المصطلحين.

ثانيا: الجزاءات الإدارية في ظل القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية

بحلول سنة 2016 وضع التشريع الإماراتي نصا جديدا بخصوص الجزاءا ت الإدارية العامة في الدولة، فقد صدر القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، الذي ألغى القانون الاتحادي رقم 19 لسنة 1978. وما يلاحظ على التشريع الجديد أنّه وردت فيه ست 6 مواد على عكس القانون القديم، الذي جاء في مادة وحيدة. كما حدد القانون 8 أنواع من الجزاءات الإدارية تبدأ بأقل عقوبة وهي الإنذار لتصل إلى آخر نوع من الجزاءات وهي تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة [28]. والمهم في هذا القانون أنّه تخلى عن العقوبة السالبة للحرية عند تحديده لأنواع الجزاءات الإدارية، حيث لم ينص على عقوبة الحبس كجزاء يمكن تسليطه على أي نوع من المخالفات الإدارية، على عكس ما تبناه المشرع الإماراتي في القانون الاتحادي لسنة 1978. وهذا ما يدل على أخذ المشرع الإماراتي نفس المنحى الذي حرص المجلس الدستوري الفرنسي على تكريسه في قراره سنة 1989 الذي أكد على ضرورة احترام الحقوق والحريات عند تطبيق أي جزاء إداري[29].

وفي نظرنا، يعتبر هذا التوجه للمشرع الإماراتي منطقيا، لأنّ نطاق توقيع عقوبة إدارية هواستثناء من الأصل العام، فالمشرع استأثر باختصاص القضاء الأصيل بعقوبة الحبس أو السجن؛ لأنّ ذلك يعتبر بمثابة الخط الفاصل بين الاختصاص القضائي والإداري، فضلا عن كون طبيعة المخالفات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لا يتناسب معها توقيع عقوبات سالبة للحرية، إذ يمكن مواجهتها واحتواؤها بعقوبات لاتمس بجسد

---

[27] الوريكات محمد عبد الله السليمان : مدى صلاحية الغرامة بوصفها بديلا عن عقوبة الحبس قصير المدة في التشريع الأردني والمقارن، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، جامعة النجاح، المجلد 27، العدد 5، 2013، ص. 1038.

[28] أنظر المادة 02 من القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016.

[29] Conseil constitutionnel 17 janvier 1989, déc. n° 88-248

المخالف وتقيد حريته. من جهة أخرى، أكد المشرع الإماراتي أنّ توقيع هذه الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون لا يخل بأي جزاء إداري أشد ورد النص عليه في أي تشريع آخر، أو بالمسؤولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية للأشخاص والمنشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية أو المسؤولين عنها.

وبهذا يكون هناك فصل بين تلك العقوبات الواردة في أي تشريع عن أي جزاء إداري قد يسلط من قبل السلطة الإدارية المختصة على المخالف. كما حرص المشرع الإماراتي على وضع ضوابط لتطبيق أي جزاء على المخالف، فضلا عن تحديد نطاق السريان، حيث أكد على أنّ هذا القانون يسري على المخالفات الإدارية، على أن يستثنى من أحكامه المخالفات الإدارية المتعلقة بالموارد البشرية في الحكومة الاتحادية[30].

المبحث الثاني : تنوع صور الجزاءات الإدارية في التشريع الإماراتي والتشريعات المقارنة

تميزت الجزاءات الإدارية التي أقرها المشرع الإماراتي منذ سنة 2016 وكذلك التشريعات المقارنة بتنوع، يتناسب مع حجم المخالفات الإدارية التي يمكن أن ترتكب من قبل الأشخاص والمنشآت في مجالات مختلفة، فمنها ما هو مالي بامتياز، ومنها ما هو غير مالي ولكن وقع أثره قد يكون أكبر على المخالفين. وسنركز بالأساس على أكثر الجزاءات الإدارية المتداولة في النصوص التنظيمية الصادرة بعد سنة 2016.

المطلب الأول: الجزاءات المالية

تركز الجزاءات الإدارية الماليةعلى الغرامات الإدارية بالدرجة الأولى، وعلى إمكانية مضاعفتها حسب درجة جسامة المخالفة الإدارية، وكذلك على جزاء تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار.

الفرع الأول: الغرامة الإدارية ومضاعفتها

تعتبر الغرامة المالية من أكثر الجزاءات المطبقة في أغلب التشريعات على الأشخاص أو المنشآت، وهي جزاء ذو طابع نقدي يسلط في مجالات متعددة ومتنوعة. والغرامة الإدارية L'amende administrative هي ذلك المبلغ الذي تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعته جنائيا، نتيجة انتهاكه أو مخالفته لتشريعات ولوائح معينة [31]. وعلى الرغم من أنّ الغرامة الإدارية تعدّ كالغرامة الجنائية جزاءا ماليا يتمثل في دفع مبلغ من النقود لصالح خزينة الدولة، إلا أنّ بينهما ثمة فروق يتمثل أهمها : كون الغرامة الجنائية لا تقرر إلا بواسطة السلطة القضائية، أما الغرامة الإدارية فتقررها سلطات إدارية.

---

[30] أنظر المادة 02 من القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016، مرجع سابق.

[31] فودة محمد سعد إبراهيم: الجزاءات الإدارية في الأنظمة السعودية، ص. 234.

وتتجه معظم التشريعات الحديثة إلى الأخذ بالغرامة الإدارية كعقوبة لرفع الوصف الجنائي عن بعض الأفعال، وتجنيبا للمحاكم من الكم الهائل أحيانا لقضايا يمكن معالجتها إداريا. ويمكن أن نشير إلى أمثلة في التشريع الجزائري كالقانون رقم 05/04 المعدل للقانون 23/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فبعدما كان تنفيذ أعمال البناء المخالفة للقانون يشكل جريمة جزائية في مفهوم قانون العقوبات العام، حوّلها المشرع إلى مخالفة تنظيمية إدارية فأصبح العقاب عليها عقابا إداريا [32].

ولا بد من الإشارة في هذا الإطار، سعي بعض الدول الأوروبية للتفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية، من خلال العمل على وضع مصطلحات بديلة مثلما فعل المشرع الألماني عن طريق خلق تسمية في مجال الجزاء المالي الإداري مخالف للغرامة في القانون الجنائي، حينما استخدم مصطلح: « GELDBUBE »، بدلا من « GELDSTRAFE ». وما فعله أيضا المشرع البرتغالي بوضعه لمصطلح « COIMA » [33]. المشرع الإماراتي بدوره اعتمد الغرامة كجزاء عن مخالفة أحكام لوائح الضبط منذ أن وضع القانون الاتحادي رقم (19) لسنة 1978، ولم يكن آنذاك يسميها بالغرامة الإدارية مثلما فعل القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016. فقد كرس القانون الاتحادي الأخير الغرامة الإدارية كجزاء إداري في العديد من المخالفات الإدارية، وجعل لها حد أدنى وحد أقصى، فضلا عن طرحه إمكانية مضاعفة الغرامة عند تكرار المخالفة الإدارية. حيث حدد المشرع قيمة الغرامة بألا تقل عن 100 مئة درهم، ولا تزيد عن 1.000.000 مليون درهم. أما في حالة تكرار المخالفة فيمكن مضاعفة الغرامة لتصل إلى حدود 2.000.000 مليون درهم[34]. وبالرجوع إلى لوائح مجلس الوزراء الصادرة بعد سنة 2016، يلاحظ امتداد جزاء الغرامة الإدارية إلى عدة قطاعات ومجالات حيوية، ضريبية، بيئية، صحية، وغيرها. بل يمكن القول أنّ هذا النوع من الجزاءات الإدارية يعتبر من أكثر الأنواع استخداما من قبل التشريعات واللوائح الحديثة في دولة الإمارات.

ويمكن ضرب أمثلة، بما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2017 بشأن الغرامات الإدارية التي تفرض على مخالفة القوانين الضريبية في الدولة، لاسيما بعد إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب سنة 2016، وكذلك صدور عدة تشريعات تتعلق بضريبة القيمة المضافة التي تستخدمها دولة الإمارات لأول مرة، وكذلك الإجراءات الضريبية والضريبة الانتقائية[35]. فالغرامة المالية التي فرضها هذا القرار، هي مبالغ مالية تفرض على الشخص

---

[32] زين ملوي: إشكالية الإقرار بوجود قانون العقوبات الإداري، مجلة الدارسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 05، المجلد 2، جانفي 2017، ص. 428.

[33] *Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les Etats membres des communautés européennes, op.cit.*, p. 13.

[34] أنظر البند رقم 02 من القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016.

[35] لمزيد من التفصيل أنظر:

- المرسوم بقانون اتحادي رقم (13) لسنة 2016، بشأن إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب
- القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 2017، في شأن الإجراءات الضريبية
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2017، في شأن الضريبة الانتقائية

المكلف من قبل الهيئة الاتحادية للضرائب لمخالفته أحكام القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 2017 في شأن الإجراءات الضريبية أو القانون الضريبي. وقد وضع القرار ثلاث جداول محملة جميعها بسلسلة من الغرامات محددة بمبالغ ثابتة تصل أدناها إلى 1000 ألف درهم[36]، يمكن مضاعفتها في حالة تكرار نفس المخالفة [37]، و كحد أقصى 50.000 خمسين ألف درهم، ومبالغ تحدد بنسب متفاوتة بين 1 % و 50 %[38].

كما شملت الغرامات الإدارية أحدث قرارات مجلس الوزراء في المجال البيئي، كقرارمجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 بشأن نظام الإعلانات عن المبيدات، أين تتولى الوزارة أو السلطة المختصة بحسب الأحوال، فرض الغرامات الإدارية على الأفعال التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القرار، مثل فرض غرامة 20.000 عشرين ألف درهم على كل من يقوم بالترويج عن طريق الإعلان بأي عملية اتصال إلكتروني أو صوتي أو مرئي أو خطي عن مبيد أو نشر الإعلان عنه دون الحصول على تصريح من السلطة المختصة. أو من يقوم بالإعلان عن المبيدات المحظورة أو المقيدة الاستخدام أو غير المسجلة بالوزارة [39]. ومن أهم الغرامات الإدارية من حيث قيمتها والتي يمكن إقرارها، تلك المتعلقة بمجال الاستثمار الأجنبي، أين يمكن أن تصل الغرامة إلى حدود 2 مليون درهم إذا أخلت شركة الاستثمار الأجنبي بالالتزامات المقررة عليها بموجب أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (19) لسنة 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر أو خالفت شروط ونشاط الترخيص الممنوح لها أو تم إيقاف مشروع الاستثمار الأجنبي المباشر بدون سبب مشروع [40].

- المرسوم بقانون اتحادي رقم (8) لسنة 2017، في شأن ضريبة القيمة المضافة.

[36]ينطبق الأمر في هذه الحالة مثلا على حالة عدم قيام الممثل القانوني عن الخاضع للضريبة بتقديم الإقرار الضريبي خلال المواعيد المحددة.

[37]توجد العديد من الغرامات الإدارية التي يمكن أن تتضاعف بسب تكرار المخالفة، حسب ما ورد في الجداول الثلاث من قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2017، نذكر منها حالة تكرار عدم قيام الشخص الذي يمارس الأعمال بحفظ السجلات المطلوبة وغيرها من المعلومات المحددة في قانون الإجراءات الضريبية والقانون الضريبي والتي تصل فيها الغرامة إلى حدود 50.000 درهم.

[38]يمكن ضرب مثال عن النسب في الغرامات الإدارية بدلا من المبالغ الثابتة، ماهو مدرج في الجدول الأول الذي نص على أنّه في حالة عدم قيام المسجل باحتساب الضريبة نيابة عن شخص آخر عندما يكون الخاضع للضريبة المسجل ملزما بذلك، يلزم هنا المسجل بدفع الغرامة المطبقة على تأخير الدفع التي تتألف من :

- (2 %) من الضريبة غير المدفوعة تستحق على الفور عند تأخير دفع الضريبة المستحقة
- (4 %) تستحق من اليوم السابع من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للدفع، على مبلغ الضريبة الذي لم يدفع حتى تاريخه.
- (1 %) غرامة يومية تستحق على أي مبلغ غير مدفوع لمدة تزيد على شهر ميلادي واحد من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للدفع وبحد أقصى (300 %).

[39]أنظر المادة 8 من قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 بشأن نظام الإعلانات عن المبيدات، الجريدة الرسمية العدد 647السنة التاسعة والأربعون الصادر بتاريخ 14-2-2019.

[40]أنظر البند ج من المادة 14 المرسوم بقانون اتحادي رقم (19) لسنة 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر، مرجع سابق.

الفرع الثاني : جزاء تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار

تعدّ الإزالة الإدارية إحدى صور التنفيذ المباشر للإدارة التي يمنحها إياها المشرع لتنفيذ قراراتها. ويمكن أن تقوم به الإدارة بنفسها في حال عدم تنفيذ المخالف تنفيذ قرار الإزالة طوعا والالتزام بما قررته الإدارة [41]. وهذا ما عمل به المشرع الإماراتي الذي منح للسلطات المختصة صلاحية إقرار جزاء تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة.

ومن بين التطبيقات في هذا الشأن المستنبطة من قرار مجلس الوزراء الصادرة بعد صدور القانون الاتحادي لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، نذكر قرار مجلس الوزراء رقم (29) لسنة 2018 بشأن النظام الإماراتي للرقابة على الحليب ومنتجات الألبان، إذ أشار القرار صراحة بإمكانية توقيع هذا النوع من الجزاء في حال خرق المزود لمسؤولياته، أو خرق متطلبات تقييم المطابقة [42].

---

[41] محمد أحمد غوير: الجزاءات الإدارية العامة، ص. 329.

[42] نصت المادة 3 من قرار مجلس الوزراء رقم (29) لسنة 2018، بشأن النظام الإماراتي للرقابة على الحليب ومنتجات الألبان على مسؤوليات المزود ، حيث يجب على المزود، في أي مرحلة من مراحل سلسلة التزويد الالتزام بما يأتي :

1- مزاولة نشاطه من خلال شركة أو مؤسسة فردية مسجلة وحاصلة على ترخيص

2-الحصول على شهادة مطابقة للمنتج قبل طرحه في الأسواق وذلك وفقا لنظام تقويم المطابقة الإماراتي (إيكاس) .

3- الحصول على علامة الجودة الإماراتية وفق الإجراءات المعتمدة في الهيئة .

4- ضمان استمرارية مطابقة المنتج الحاصل على شهادة مطابقة .

5- الالتزام بما يرد في قرارات المجلس بشأن النظام الإماراتي للتصديق على مدخلات ومنتجات الأغذية العضوية في حالة رغب بوضع شارة "عضوي" على بطاقة البيان الخاصة بالمنتج .

6- التعاون مع الهيئة والجهة المختصة وتزويدهم بكافة الوثائق وشهادات المطابقة وأي وثائق أخرى تتعلق بالمنتج، عند طلبها.

7- التعاون مع الهيئة والجهات المختصة لسحب المنتج غير المطابق للمواصفات القياسية الإلزامية من السوق، والإبلاغ عن أي منتج مخالف لأحكام هذا القرار يتم طرحه .

كما نصت المادة 4 على متطلبات تقييم المطابقة وهي :

1- يحظر استيراد أو طرح المنتج، ما لم يكن مسجلا وفقا لنظام تقويم المطابقة الإماراتي (إيكاس) وحاصلا على شهادة مطابقة وفق أحكام هذا القرار .

2- لغايات تقييم مطابقة المنتج للمواصفات القياسية الإلزامية المحددة يجب التحقق من الآتي :

أ- التأكد من استيفاء المنتج لكافة متطلبات هذا القرار .

ب- تقديم شهادات مقبولة لدى الهيئة تؤكد التزام المزود بتطبيق أي من نظم إدارة الجودة المعمول بها عالميا والمقبولة لدى الهيئة، بالإضافة إلى تطبيق أي من نظم إدارة سلامة الأغذية أو ممارسات التصنيع الجيد (GMP) والممارسات الصحية الجيدة (GHP) المعمول بها عالميا والمقبولة لدى الهيئة

ج- مطابقة بطاقة بيان المنتج للبيانات الإيضاحية المحددة في المواصفات القياسية الخاصة بكل منها .

والأمر ذاته ينطبق حتى على منتجات العصائر والمشروبات في دولة الإمارات، وهذا ما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم (30) لسنة 2018 بشأن النظام الإماراتي للرقابة على منتجات العصائر والمشروبات[43]، وكذلك النظام الإماراتي للرقابة على قطع غيار المركبات [44].

المطلب الثاني :الجزاءات غير المالية

تتعدد الجزاءات غير المالية التي نص عليها قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في دولة الإمارات، وقد مكن المشرع السلطات الإدارية من وضع الجزاء المناسب حسب جسامة المخالفة المرتكبة، فقد تكون العقوبة بسيطة كالإنذار، وتتدرج نحو الغلق وإلغاء التراخيص.

الفرع الأول : الإنذار

يعتبر جزاء الإنذار من أخف الجزاءات الإدارية التي يمكن تسليطها من قبل السلطات الإدارية المختصة على المخالفين لأي التزام سلبي أو إيجابي مفوض قانونا. وقد اعتمده التشريع الإماراتي في القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 كأول نوع من العقوبات التي يجوز لمجلس الوزراء أن يفرضها ضمن أحكام اللوائح الإدارية على مرتكبي المخالفات الإدارية. وقد استوحى المشرع الإماراتي هذا النوع من الجزاءات التأديبية التي يمكن أن تسلط على الموظفين طبقا لقانون الموارد البشرية. وبالرجوع إلى مختلف النصوص التشريعية الصادرة بعد قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية لسنة 2016، نلمس تطبيق جزاء الإنذار في عدة مجالات.

ففي مجال الاستثمار الأجنبي، نص المرسوم بقانون اتحادي رقم (19) لسنة 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر على أنّه إذا أخلت شركة الاستثمار الأجنبي بالالتزامات المقررة عليها بموجب أحكام هذا المرسوم بقانون، أو خالفت شروط ونشاط الترخيص الممنوح لها أو تم إيقاف مشروع الاستثمار الأجنبي المباشر بدون سبب مشروع، يجوز لسلطة الترخيص أو السلطة المختصة كل حسب اختصاصه، اتخاذ واحد أو أكثر من الجزاءات، والتي من بينها وأولها جزاء الإنذار [45]. وفي المجال الصحي، ولضمان الاستخدام الأمثل لتقنية المعلومات والاتصالات، وكذلك ضمان أمن وسلامة البيانات والمعلومات الصحية، يمكن ضرب مثال آخر عن هذا النوع من الجزاء، حيث نص القانون اتحادي رقم (2) لسنة 2019 بشأن استخدام تقنية المعلومات

[43] لمزيد من التفصيل أنظر المادة 11 المتعلقة بالمخالفات والجزاءات الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (30) لسنة 2018 بشأن النظام الإماراتي للرقابة على منتجات العصائر والمشروبات الجريدة الرسمية العدد 631السنة الثامنة والأربعون –بتاريخ 31-5-2018

[44] لمزيد من التفصيل أنظر المواد 3، 4، 5 و 8 من قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2018 بشأن النظام الإماراتي للرقابة على قطع غيار المركبات، الجريدة الرسمية العدد 629السنة الثامنة والأربعون –بتاريخ 30-4-2018.

[45] أنظر المادة 14 من المرسوم بقانون اتحادي رقم (19) لسنة 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر في دولة الإمارات العربية المتحدة.

والاتصالات في المجالات الصحية على إمكانية معاقبة المنشآت التي تقدم خدمات صحية أو تعمل في مجال البحوث الصحية، أو المنشآت المصرح لها باستخدام المنظومة المركزية، وخالفت أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات الصادرة تنفيذا له بأي من الجزاءات التأديبية والتي من بينها الإنذارالخطي[46].

وفي ذات السياق وحماية لصحة الرضع والأطفال، نص قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2018 بشأن تنظيم تسويق المنتجات ذات العلاقة بتغذية الرضع وصغار الأطفال، على إمكانية تطبيق جزاء الإنذار كأخف عقوبة في حال عدم تسجيل المنتج أو مخالفة شروط بطاقة التعريف، أو شروط المعلومات التثقيفية أو شروط وسائل التغذية الواردة في هذا القرار أو مخالفة أحكام المادتين (13) و(14) من هذا القرار[47].

كما شمل جزاء الإنذار مجال تنظيم الممارسات المهنية، وهذا ما أشار إليه قرار رئيس مجلس إدارة هيئة التأمين رقم (12) لسنة 2018 بشأن نظام ترخيص وقيد استشاريي التأمين وتنظيم أعمالهم، حيث أنّه في حال ثبوت أي من المخالفات بموجب أدلة توفرت صحتها لدى هيئة التأمين، فللمدير العام اتخاذ قرار إنذار الاستشاري بوجوب اتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح أوضاعه خلال مدة محددة، وذلك في حال ارتكاب هذا الأخير أي من الأفعال الآتية :

أ- مخالفة القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة عن الهيئة .

ب- عدم القيام بواجباته بالشكل المطلوب قانونيا ومهنيا .

ج- فقدانه لأي من الشروط التي منح الترخيص على أساسها .

د-عدم تقديم طلب تجديد ترخيصه وفقا لأحكام المادة (9) من هذا النظام .

هـ. إفشاء أي معلومات خاصة بالعملاء أطلع عليها خلال ممارسته لنشاطه [48].

الفرع الثاني : الإغلاق الإداري للمنشآت المخالفة إداريا

يقصد بغلق المنشأة المنع من الاستمرار في استغلالها سواء كانت محلا تجاريا، وكالة إدارية، مصنعا أو معملا، أو مكتبا أو 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 والجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام[49].

---

[46]أنظر البند ب، من المادة 25 من القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2019 بشأن استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في المجالات الصحية، الجريدة الرسمية العدد 647السنة التاسعة والأربعون -بتاريخ 2019-2-14.

[47]أنظر المادة 15 منقرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2018 بشأن تنظيم تسويق المنتجات ذات العلاقة بتغذية الرضع وصغار الأطفال. الجريدة الرسمية العدد 629السنة الثامنة والأربعون -بتاريخ - 2018-4-30.

[48]أنظر المادة 17 من قرار رئيس مجلس إدارة هيئة التأمين رقم (12) لسنة 2018 بشأن نظام ترخيص وقيد استشاريي التأمين وتنظيم أعمالهم، الجريدة الرسمية العدد 632السنة الثامنة والأربعون -بتاريخ - 2018-6-28.

[49]أنظر تعريف المنشأة الوارد في القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية.

وينصب غلق المنشأة في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يمتلكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها[50]. وتستخدم أغلب التشريعات المقارنة هذا النوع من الجزاءات، كالتشريع الفرنسي رقم 2011-672 المتعلق بالهجرة والإدماج، الذي أقر جزاء الغلق الإداري في عدة حالات منها: توظيف الأجانب بدون تصريح و حالة الشغل الخفي[51].

وقد يكون الغلق مؤقتا، كما قد يكون دائما، حسب طبيعة المخالفة المرتكبة. وهذا ما أشار إليه المشرع الإماراتي في قانون المخالفات، حيث أنّ الإغلاق الإداري للمنشآت المخالفة إداريا لا يزيد عن ستة أشهر قابلة للتجديد، ويجوز إغلاق المنشآت غير المرخصة إغلاقا دائما. وهذا ما تم العمل به في عدة لوائح التي مست تنظيم القطاعات الحيوية، كالبيئة، الإعلام، السلامة الغذائية.

ففي المجال البيئي، لاسيما ما يتعلق بخرق نظام الإعلان عن المبيدات، يمكن للوزارة أو السلطة المختصة بحسب الأحوال، إضافة إلى فرض جزاء الغرامة، إغلاق المنشأة المخالفة لمدة لا تزيد عن (6) ستة أشهر، وذلك بالتنسيق مع السلطات المحلية المعنية .وللوزارة أو السلطة المختصة بحسب الأحوال، إصدار قرار يسمح للمنشأة بالعودة إلى عملها قبل انتهاء مدة الإغلاق، متى قامت المنشأة بإزالة المخالفة التي ارتكبها [52].

وفي مجال الإعلام، فقد خولت اللوائح للمجلس الوطني للإعلام في دولة الإمارات العربية المتحدة، سلطة إغلاق المنشأة لمدة لا تزيد على ستة أشهر قابلة للتجديد في حالة تكرار بعض الأنواع من المخالفات، كمن يقوم بإجراء أي تعديل على المحتوى الإعلامي الذي يشمل أي معلومات أو رسائل صريحة أو ضمنية، مباشرة أو غير مباشرة، يتضمنها أو يشير إليها المطبوع، سواء تم بثها مباشرة أم تسجيلها ثم بثها، أو إعادة بثها أو تم توصيلها للجمهور بأي وسيلة، وتشمل على سبيل المثال لا الحصر الأداء والعرض والأفلام والدراما والمسرحيات والإعلانات، وغيرها والذي وافق المجلس على منحه الإذن[53].

وقد أشار القانون الاتحادي المحلي لإمارة الشارقة بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، إلى جزاء غلق المنشآت بشكل دائم، عندما يتعلق الأمر بمنشآت تمارس أنشطتها دون ترخيص، مع مراعاة جزاء الغرامة الإدارية ومضاعفتها [54].

---

[50] محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، ص 141.

[51] Les infractions constitutives de travail illégal susceptibles de motiver une fermeture administrative et/ou une exclusion des contrats administratifs sont celles prévues à l'article L. 8211-1 (1° à 4°) du code du travail :- le travail dissimulé ; le marchandage ; le prêt illicite de main-d'œuvre ; l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

[52] أنظر الفقرة الثانية من المادة 8 من قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2019 بشأن نظام الإعلانات عن المبيدات، الجريدة الرسمية العدد 647 السنة التاسعة والأربعون -بتاريخ 2019-2-14.

[53] للتفصيل في حالات إغلاق المنشأة كجزاء إداري في هذا الشأن، أنظر: المادة 24 من قرار مجلس الوزراء رقم (23) لسنة 2017 بشأن المحتوى الإعلامي. الجريدة الرسمية العدد 619السنة السابعة والأربعون -بتاريخ 2017-7-31.

[54] أنظر المادة 04 من القانون رقم (7) لسنة 2017، بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في إمارة الشارقة، الصادر في 4 يونيو 2017.

الفرع الثالث : إلغاء التراخيص

يعتبر جزاء إلغاء التراخيص من الجزاءات الشخصية لكونها تنصب على الحرمان من الحقوق والامتيازات التي سبق وأن منحتها الإدارة للمستفيد. وعادة ما تعتمده الكثير من اللوائح في التشريعات المقارنة وتطلق عليه تسمية سحب التراخيص[55].

وقد حدد التشريع الإماراتي في قانون المخالفات والجزاءات الإدارية، الفئات التي يمكن أن يشملها جزاء إلغاء التراخيص والموافقات الصادرة من الجهات الاتحادية، وهم الأشخاص أو المنشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية أو المسؤولين عنها. وبالرجوع إلى اللوائح الإدارية الصادرة حديثا في دولة الإمارات العربية المتحدة، نلمس التوجيه الصارم في بعض القطاعات لتطبيق هذه العقوبة الإدارية من قبل السلطات المختصة. كما هو الحال في مجال الاستثمار، أين يمكن للسلطة المختصة، بعد التنسيق مع سلطة الترخيص، وإخطار وحدة الاستثمار، إلغاء الترخيص في الحالتين التاليتين:[56]

أ- عدم استجابة شركة الاستثمار الأجنبي لتصحيح المخالفة التي تم إخطارها كتابيا بلزوم تصحيحها.

ب- تكرر ثبوت ذات المخالفة من شركة الاستثمار الأجنبي.

ويمكن الاستناد أيضا إلى ما تم تبنيه في قرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2017 بشأن تراخيص الأنشطة الإعلامية، من خلال منح المجلس الوطني للإعلام، صلاحية إلغاء التراخيص في أي من الحالات الآتية :

أ- تقديم المرخص له أو من يمثله معلومات غير دقيقة أو خاطئة أو مزورة أو مضللة عند تقديم طلب الترخيص أو بعد ذلك .

ب- عدم المباشرة في ممارسة النشاط الإعلامي المرخص خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الموافقة على طلب الترخيص[57].

المبحث الثالث: ضمانات تطبيق الجزاءات الإدارية

نظرا لكون الجزاءات الإدارية تتسم بالطابع الردعي، وموكلة أساسا للسلطة الإدارية، كان من الضروري وضع ضوابط تمنع تعسف هذه الأخيرة في توقيع أي نوع منها، حماية للأفراد وضمانا لحقوقهم . ولقد أقر المشرع الإماراتي

---

[55] أنظر في ذلك سحب التراخيص وإلغائها في التشريع اليمني، محمد أحمد غوير: الجزاءات الإدارية العامة، ص.ص، 332-334.

[56] أنظر المادة 14 من المرسوم بقانون اتحادي رقم (19) لسنة 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر، الجريدة الرسمية العدد 637 ملحق - السنة الثامنة والأربعون -بتاريخ -2018-9-30.

[57] أنظر في ذلك المادة 19 من قرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2017 بشأن تراخيص الأنشطة الإعلامية. الجريدة الرسمية العدد 619 السنة السابعة والأربعون -بتاريخ 2017-7-31.

في قانون المخالفات والجزاءات الإدارية، حزمة من الضوابط كمبدأ شرعية العقوبة، وتحديد الجهات المختصة بتسليط العقوبة الإدارية، فضلا عن تناسب الجزاء المقرر مع المخالفة الإدارية المرتكبة.

المطلب الأول : شرعية الجزاء الإداري

إنّ مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات "nullum crinem sine lege" مبدأ عالمي تقره الدساتير المقارنة. فالأصل في مبدأ الشرعية أنّه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو ما نص عليه الدستور الإماراتي بقوله صراحة: بأنّ القانون يحدد الجرائم والعقوبات. ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون[58].

ووفقا لهذا المبدأ لا يملك القاضي أن يعاقب على فعل لم يجرمه المشرع، ولا ينطق بعقوبة غير منصوص عليها في القانون، أو تختلف في نوعها أو مقدارها عن تلك المنصوص عليها قانونا. فلا تملك السلطة التجريم والعقاب إلا في الحدود القانونية المرخص لها بها [59]. وهو الأمر الذي ينطبق على السلطات الإدارية التي تملك صلاحية توقيع الجزاءات الإدارية.

وقد ورد التأكيد على مبدأ شرعية الجزاء الإداري ضمن أحكام القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، بإقراره بضرورة أن تتضمن اللوائح الإدارية نصا بالمخالفات الإدارية والجزاءات الإدارية المترتبة عنها بشكل صريح. كما أكد على ضرورة نشر اللوائح الإدارية التي تتضمن المخالفات والجزاءات الإدارية في الجريدة الرسمية[60]. ويعدّ ذلك من بين الأهداف المتوخاة من مبدأ تحقيق الأمن القانوني وتسهيل وصول أي شخص معني بهذه اللوائح، والاطلاع على النصوص المتضمنة للعقوبات الإدارية، وبغية عدم الاحتجاج بعدم معرفة القانون، فلا يعذر أحد بجهل القانون. وعليه فإنّ الجزاء الإداري يستلزم لمشروعيته ألا تقدم الإدارة على توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني والذي يتعين أن تكشف ألفاظه عنها بصورة دقيقة ومحددة. الأمر ينطبق أيضا حتى على التشريعات المقارنة، وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري الفرنسي مؤكدا على أنّ مبدأ شرعية العقوبات ينطبق كذلك على الجزاءات الإدارية [61]. وهو الأمر ذاته الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي[62].

---

[58] أنظر المادة 27 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

[59] زين ميلوي: إشكالية الإقرار بوجود قانون العقوبات الإداري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، المجلد 02، جانفي 2017، ص. 436.

[60] أنظر البند 1، والبند 5 من المادة (4) من القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، مرجع سابق.

[61] Cons. const., déc. nº 88-248 DC du 17 janv. 1989.

[62] CE, 9 oct. 1996, Société Prigest.

المطلب الثاني: تحديد الجهة المختصة بتوقيع الجزاء

يصدر الجزاء الإداري من حيث المبدأ عن سلطة إدارية تابعة للدولة، وتتمثل هذه السلطات الإدارية عادة في الوزراء، المحافظين، رؤساء البلديات، السلطات الإدارية المستقلة، حسب ما تقضي به النصوص القانونية، وحسب التنظيم الإداري داخل كل دولة. وفي دولة الإمارات خول المشرع لمجلس الوزراء صلاحية إقرار الجزاءات الإدارية، عموما، أما تطبيق هذه الجزاءات فاللوائح الإدارية هي التي تحدد ما هي الجهات الاتحادية المكلفة بالتطبيق وإجراءات تنفيذها. وبدوره نص قانون المخالفات والجزاءات الإدارية بإمارة الشارقة على ضرورة أن تحدد اللوائح الإدارية الجهات الحكومية المكلفة بتطبيق الجزاءات الإدارية وإجراءات تنفيذها[63].

والملاحظ أنّ مجلس الوزراء الاتحادي في دولة الإمارات، كان حريصا في تحديد الجهات المختصة بتنفيذ الجزاءات الإدارية، مثلما نلمسه في قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2018 بشأن تنظيم تسويق المنتجات ذات العلاقة بتغذية الرضع وصغار الأطفال، أين نص صراحة على أنّه تتولى الجهة الصحية المختصة توقيع الجزاءات الإدارية بالنسبة للمنشآت المخالفة الواقعة ضمن نطاق صلاحياتها، وذلك باستثناء جزاء إلغاء شهادة تسجيل المنتج فتختص بتوقيعها الوزارة المعنية وهي وزارة الصحة ووقاية المجتمع. والمقصود بالجهات الصحية المختصة مثلما ورد في التعريفات التي تضمنها ذات القرار، هي الوزارة، أو جهة حكومية اتحادية، أو جهة محلية تختص بالشؤون الصحية. وقد تكون الجهة المختصة بتنفيذ الجزاءات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، هيئة إدارية مستقلة، كالمجلس الوطني للإعلام، أو هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس[64]، أو الهيئة الاتحادية للضرائب[65].

ومثال ذلك،ما نصت عليه المادة 08 من قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2018بشأن النظام الإماراتي للرقابة على قطع غيار المركبات دون الإخلال بأي عقوبة أو إجراء ينص عليه القانون الاتحادي رقم (28) لسنة 2001، بشأن إنشاء هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس وتعديلاته والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، في حالة ارتكاب مخالفة لأي من أحكام المواد (3) و (4)و(5) من هذا القرار، للهيئة أو الجهة المختصة، حسب مقتضى الحال، توقيع جزاء أو أكثر من الجزاءات الإدارية الآتية :

---

63 أنظر البند 2 من القانون رقم (7) لسنة 2017 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في إمارة الشارقة.

64 وفقا للتعديل الوارد سنة 2009، على القانون الاتحادي رقم (28) لسنة 2001 بشأن إنشاء هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس، تعتبر هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس، هيئة اعتبارية مستقلة، وتكون لها ميزانية مستقلة تلحق بالميزانية العامة للدولة، كما تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق أغراضها، وتلحق بمجلس الوزراء.

65الهيئة الاتحادية للضرائب، هي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للتصرف وبالاستقلال المالي والإداري وهذا ما تم النص عليه بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (13) لسنة 2016 بشأن إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب، الجريدة الرسمية العدد 604ملحق – السنة السادسة والأربعون -بتاريخ 29-9-2016.

1- إلغاء شهادة المطابقة للمنتج المخالف .

2- تحميل المخالف نفقات وتكاليف إزالة ومعالجة الأضرار المترتبة على المخالفة في حال عدم قيامه بالإزالة أو المعالجة.

أو كما أشار إليه قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2017 بشأن الغرامات الإدارية التي تفرض على مخالفة القوانين الضريبية في دولة الإمارات العربية المتحدة، أين أكد على أنّ الغرامات الإدارية هي مبالغ مالية تفرض على الشخص من قبل الهيئة الاتحادية للضرائب لمخالفاته أحكام القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 2017 في شأن الإجراءات الضريبية أو القانون الضريبي.

المطلب الثالث: تناسب الجزاءات مع جسامة المخالفات

يقصد بالتناسب توقيع الجزاء الإداري المناسب على المخالف، والذي يجب أن يكون ملائما للمخالفة الإدارية المرتكبة. وذلك بأن يخلو من المغالاة في الشدة، أو الإمعان في الرأفة، لأنّ كلا الجزاءين مجانب للمصلحة العامة. ولقد أكد القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية على مبدأ التناسب، بنصه صراحة على أن يتولى مجلس الوزراء إقرار الجزاءات الإدارية بما يتناسب مع جسامة المخالفات الإدارية.

والمراجع لمختلف اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء والحاملة لجزاءات إدارية، يلاحظ ذلك التدرج في تحديد نوع الجزاءات، في مختلف المجالات التي شملتها اللوائح التنفيذية، مع منح السلطة التقديرية للجهة أو الهيئة المعنية توقيع العقوبة الإدارية المناسبة. وفي هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى أنّ مبدأ التناسب المنصوص عليه في القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، يخص فقط السلطات المخولة لمجلس الوزراء عند وضع اللوائح الشاملة للجزاءات الإدارية، دون التطرق إلى آلية تطبيق مبدأ التناسب من قبل السلطات أو الجهات المعنية. وهذا ما بدا واضحا على سبيل المثال في تحديد قيمة الغرامة الإدارية التي تخص مخالفة القانون الضريبي أو الإجراءات الضريبية بدولة الإمارات، فقد وضع قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2017 لكل مخالفة قيمة الغرامة التي تطبق من قبل الهيئة الاتحادية للضرائب، مدرجة في 3 جدوال مرفقة بذات القرار[66].

وعليه، تخضع أغلب التشريعات تلك الجزاءات الإدارية المقررة والمطبقة على المخالفين للرقابة القضائية، كما هو الحال في فرنسا، أين يراقب القاضي الإداري مدى تناسب الجزاء الإداري المسلط على المخالف، مع المخالفة الإدارية المرتكبة من قبله[67]. وهذا ما فعلته أيضا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[68]. كما اعتبرت

---

[66] أنظر الجداول رقم 1 و 2 و 3 المرفقة بقرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2017، بشأن الغرامات الإدارية التي تفرض على مخالفة القوانين الضريبية بالدولة.

[67] CE Assemblée 1er mars 1991, Le Cun, Recueil Lebon, p. 70 : M. Le Cun demandait au Conseil d'Etat d'annuler la décision du 29 septembre 1989 par laquelle une autorité administrative indépendante lui avait infligé une sanction de 150.000 euros ; le Conseil d'Etat décide qu'il doit

المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا التناسب شرطا لازما لمشروعية الجزاءات الإدارية، بل وأعطت لنفسها إضافة إلى إلغاء القرار بالجزاء المنسوب والغير متناسب مع المخالفة حق تعديله إلى القدر الذي تراه مناسبا[69].

المطلب الرابع : التظلم

يعتبر مبدأ حق الدفاع من المبادئ العامة المقررة قانونا لصالح أي شخص يخضع لأي عقوبة. ويعدّ التظلم من بين الآليات التي اعتمدها المشرع الإماراتي لإعادة النظر في تلك الجزاءات المقررة في حق المخالف إداريا، وهذا ما أكد عليه صراحة القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية عند تحديده لضوابط إقرار الجزاءات الإدارية، لما نص بضرورة أن تحدد اللوائح الإدارية مواعيد وإجراءات وشروط التظلم منها.

فمن حيث المواعيد، فكل لائحة خاصة بنشاط معين أو مجال معين تضع المواعيد المقررة للتظلم ضد الجزاءات الإدارية، وفي غالبها تدور بين 10 أيام و 30 يوما، فضلا عن الموعد المحدد للجهة المتظلم أمامها للفصل فيه. ومثال ذلك: ما نصت عليه المادة 11 من قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2017، بشأن النظام الإماراتي للعلامة البيئية للأنظمة والمنتجات، أين يجوز للمزود التظلم من القرارات والإجراءات الصادرة بمقتضى أحكام البنود (1) و(2) و(3) من المادة (10) من هذا القرار، شريطة الالتزام بما يأتي :

أ. تقديم تظلم للمدير العام وفق الإجراءات التي تحددها الهيئة، وذلك خلال مدة لا تزيد على (14) يوم عمل من تاريخ تبليغه بالقرار أو الإجراء الذي يرغب بالتظلم منه .

ب. إرفاق جميع الوثائق اللازمة التي توضح سبب التظلم .

أما عن الجهة المتظلم أمامها، فإنّ المدير العام يصدر القرار الذي يراه مناسبا بشأن التظلم المقدم وفقا لما سبق خلال مدة لا تزيد على (25) يوم عمل من تاريخ تقديمه.

أو كما هو معمول به في قرار مجلس الوزراء رقم 18 لسنة 2018 بشأن زراعة النباتات المحلية والمحافظة على الطبيعة، حيث نصت المادة 08 صراحة على أنه يجوز التظلم من القرارات الصادرة بمقتضى أحكام المادة (7) من هذا القرار، وذلك شريطة الالتزام بما يأتي :

أ- تقديم التظلم للجهة مصدرة القرار وفق الإجراءات التي تحددها وذلك خلال مدة لا تزيد على (30) يوما من تاريخ تبليغ المخالف بالقرار الذي يرغب بالتظلم منه

---

exercer un entier contrôle sur la sanction infligée par une autorité administrative à un agent d'une société de bourse.

[68] V. par exemple : Cour EDH 23 septembre 1998, Malige c/ France, n° 27812/95

[69] أنظر في ذلك حكم المحكمة العليا الإدارية، طعن رقم 415 لسنة 25 ق، جلسة 1984/02/07، مجلة إدارة هيئة قضايا الدولة، سبتمبر 1984، ص 123. منقول عن عماد صوالحية : الجزاءات الإدرية العامة، (مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014)، ص 177.

ب- إرفاق جميع الوثائق اللازمة التي توضح سبب التظلم .

أما عن الجهة المتظلم أمامها، فإنها تبت في التظلم خلال مدة لا تزيد على (25) يوم عمل من تاريخ تقديمه، ويكون القرار الصادر بهذا الشأن نهائيا.

وفي مجال الإعلام، وبحكم ما يحوزه المجلس الوطني للإعلام من سلطة توقيع الجزاءات الإدارية، فقد خولت لائحة مجلس الوزراء رقم (23) لسنة 2017 بشأن المحتوى الإعلامي لكل ذي مصلحة تقديم تظلم لمدير عام المجلس من أي قرار صادر سندا لأحكام هذا القرار، على أن يقدم التظلم خلال مدة لا تزيد على (15)خمسة عشر يوما من تاريخ إخطاره بالقرار المتظلم منه، وعلى أن يكون التظلم مسببا ومرفقا بكافة المستندات المؤيدة له وفق الإجراءات التي يحددها المجلس .

ويبتّ المدير العام للمجلس في التظلم خلال مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه [70].

والملاحظ، وفقا للوائح المشار إليها آنفا، أن إجراءات التظلم ليس لها شكل معين، فالمهم أن تكون مكتوبة وتحمل كل المرفقات والمستندات التي يستند عليها المتظلم، لإقناع الجهة المتظلم أمامها بشدة الجزاء أو تعسف الإدارة في توقيعه أو ارتكابها لخطأ معين.

وما يجب الإشارة إليه أيضا في هذا الخصوص، اتجاه المشرع في إمارة الشارقة إلى توحيد إجراءات التظلم على مستوى جهة وحيدة. فقد حث قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في إمارة الشارقة المجلس التنفيذي على إنشاء لجنة جديدة أو تكليف إحدى اللجان الحكومية الدائمة في الإمارة، للنظر والبث في التظلمات الناتجة عن المخالفات والجزاءات الإدارية[71].

ولعل المغزى من ذلك هو ضمان احترام حقوق الأشخاص والمنشآت بمنحهم الحق في التظلم ليس أمام نفس الجهة، وإنّما أمام جهة محايدة تراقب عمل مختلف السلطات والجهات المكلفة بتنفيذ وتوقيع الجزاءات الإدارية. وهو الأمر الذي لم يعتمده القانون الاتحادي، الذي فضل إقرار إجراء التظلم واعتماده أمام ذات الجهة الحكومية الاتحادية المكلفة بتوقيع الجزاء الإداري.

خاتمة

بالنظر للدور الذي أصبحت تلعبه الإدارة اليوم لرسم سياستها التنظيمية، صار من الضروري أن توكل لها سلطة توقيع الجزاءات الإدارية في حال مخالفة لوائحها. وهو الأمر الذي انتهجه المشرع الإماراتي منذ سنة 1978، ولكن بخصوصية وميكانيزمات حديثة رسمها القانون الاتحادي بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية لسنة 2016.

[70] أنظر المادة 25 من قرار مجلس الوزراء رقم (23) لسنة 2017 بشأن المحتوى الإعلامي.
[71] أنظر المادة 08 من القانون رقم (7) لسنة 2017 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في إمارة الشارقة.

وعلى الرغم من تخصيص المشرع قانونا خاصا بالجزاءات الإدارية، إلا أنّ هناك جملة من النتائج والتوصيات التي يمكن عرضها كما يلي :

1- أنّ الغرض الأساسي من ذلك ليس وضع قانون مستقل للعقوبات الإدارية مثلما فعله المشرع الألماني أو الإيطالي، وإنّما وضع لشرعنة العقوبات التي يمكن أن تسلطها الجهات الحكومية الاتحادية والسلطات الإدارية المستقلة، مع جملة من الضوابط والضمانات.

2- شملت الجزاءات الإدارية مختلف المجالات الاقتصادية، ومجال الضرائب، ومجالات حيوية أخرى كالبيئة والصحة حتى مجال ممارسة بعض الأنشطة المهنية.

3- يشهد التشريع الإماراتي بداية تضخم للوائح المتضمنة لجزاءات إدارية، مما قد يتسبب في إرباك الأشخاص والمنشآت، بكثرة النصوص والجزاءات الإدارية المتناثرة والمتفرقة.

4- تنوع الجزاءات الإدارية الذي يسمح للإدارة باختيار العقوبة المناسبة حسب جسامة المخالفة المرتكبة.

5- عدم اعتماد المشرع على مبدأ عدم الجمع بين العقوبات، حيث أكد صراحة في القانون الاتحادي لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية، على أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يفرض ضمن أحكام اللوائح على مرتكبي المخالفات الإدارية من الأشخاص والمنشآت جزاء أو أكثر من الجزاءات الإدارية التي تم التفصيل فيها في البحث، فضلا عن استقلالية الجزاءات الإدارية من حيث التطبيق، عن أي جزاء إداري أشد منصوص عليه في تشريع آخر.

6- عدم إخلال تطبيق الجزاءات الإدارية بالمسؤولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية للأشخاص والمنشآت المرتكبين للمخالفات الإدارية.

7- غياب النص على أحد الضمانات المهمة والمتمثلة في تسبيب القرار المتضمن للجزاء .

التوصيات

1- نوصي بأن يعتمد المشرع على مبدأ عدم الجمع بين الجزاءات الإدارية، مثلما اعتمده في قانون الموارد البشرية الاتحادي.

2- إدراج ضرورة تسبيب القرار المتضمن الجزاء الإداري المسلط على المخالفين ضمن أحكام القانون الاتحادي لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية.

3- توحيد إجراءات التظلم بإنشاء هيئة واحدة تنظر في التظلمات بدلا من تفرقتها وتوزيعها بين مختلف الجهات الحكومية واللجان.